吴敬琏论改革基本问题

（全三册）

吴敬琏 著

如果说中国有一位经济学家的
意见永远值得听取的话，
那就是吴敬琏。

上海三联书店

VISIT...

LANZAROTE Caliente.COM

吴敬琏论改革基本问题

（全三册）

吴敬琏 著

如果说中国有一位经济学家的
意见永远值得听取的话，
那就是吴敬琏。

上海三联书店

写在前面

放在读者面前的这套书，是由我过去写的三本书，即《论竞争性市场体制》（1991年出版）、《当代中国经济改革》（1999年初版、2009年修订）和《中国增长模式抉择》（2005年初版、2013年修订）集结而成的。读者可能会提出一个问题：在中国经济面临诸多现实问题迫切需要应对的当下，重印旧著和重读历史是否对于克难解困有所助益呢？

我的回答是，这不仅会有所助益，而且是一种必需。

的确，目前我们面对着一系列迫切需要解决的问题：一方面，中国经济尚未走出“增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期”等“三期叠加”困境；另一方面，2020年又受到突如其来的新冠疫情的冲击，使居民就业、基本民生、市场主体、粮食能源供应、产业供应链等六个方面的安全和稳定都受到威胁，以致需要采取措施来实现“六保”。所有这些都表明，采取果断措施来进行应对是必要的。但是，我们还必须清醒地认识到：“冰冻三尺，非一日之寒”。现实中出现的这些问题并不是突然从天而降，而是在长时间的历史过程中形成并积累起来的。因此，为了找到正确的应对方法，就必须追根溯源，探索产生这些问题的根本原因和内在机理，并且据此建立起研究现实问题的可靠分析框架。只有按照科学的方法弄清楚相关的基本问题，才能对在此基础上产生的现实问题给出正确的诊断和处方。

改革开放以来，各界同仁对于研讨与改革和发展相关的问题做出了许多贡献。然而有一个问题一直困扰着我们，这就是受制于轻视甚至蔑视理论思维的传统，热衷于追逐五光十色和千变万化的表面现象，对所谓“热点问题”做出直接的回答，或者采取并非针对病因、而是针对症状的所谓“对症治疗”政策的措施来缓解矛盾，而没有能够透过变动不居的现象去把握具有恒定性的事物本质和长期驻留的事物运动规律。当某些次要的、偶然的因素发生了变化时，原来那些对基本问题得到的认识不但没有深化，反而以为出现了全新的事物，只得重新从零开始，进行浅尝辄止的应答，对基本问题的认识陷于低水平的循环往复之中。

在对基本问题研究得不深不透、得不到可靠的分析框架支持的情况

下，仓促采取就事论事的应对措施，由于未能触及事情的根本，往往非但不能获得预期的效果，相反可能引发新的矛盾。如果发生“数典忘祖、引喻失义”的扭曲，就更会使好不容易取得的认识成果付诸东流。

集结在这里的三本书，正是力求亡羊补牢，按照经济科学的要求，讨论与中国发展和改革相关的基本问题。

从横切面看，经济发展和经济改革聚焦在两个问题上：第一，是体制即生产关系和上层建筑的选择和变迁；第二，是生产力的发展状况和推动力量。从纵切面的角度看，则需要分析实现经济体制从计划经济向市场经济转变和经济增长方式从粗放型向集约型转变等“两个根本性转变”的全部历史过程。《论竞争性市场体制》《中国增长模式抉择》和《当代中国经济改革》这三本书，正是就以上三方面基本问题进行了深入讨论。

一

《论竞争性市场体制》是一本我与刘吉瑞君全面讨论市场取向改革的对话录，写成于20世纪80年代末期、出版于1991年邓小平南方谈话前夕。在这之前，市场取向改革论对于传统的社会主义经济体制理论已经进行过两次冲击，但是因为本身的理论不够透彻，所以都没有能够撼动计划经济的主导地位。

第一次冲击发生在20世纪70年代末期。当时，“文革”十年动乱把中国经济和中国社会推向溃败的边沿，而市场经济国家意料之外优异表现带来的强烈震撼，使一些长期对苏联式或本国式意识形态教条存在盲目自信的领导干部在走出国门进行考察后，认识到适度开放市场和发挥价值规律的作用的必要性。中国的主要党政领导人也随即提出“计划经济与市场经济相结合”的口号，开始了对市场取向改革的探索。

但是，由于长期受到“左”的思想的钳制和与国际学术界的长期隔绝，大多数国人对20世纪经济科学的进展特别是现代经济学关于市场经济的运作原理知之甚少甚至一无所知。由于缺乏必要的理论储备和传统意识形态对于市场必然产生“竞争和无政府状态”的厌恶与畏惧，就使得必须坚持计划经济主导地位的旧思维很容易以这种或那种方式重新回到统治地位，造成在方针政策上的摇摆。仅仅在中共十一届三中全会后的两年，一度成为主流的“计划经济与市场调节相结合”的口号就被更加接近苏联式政治经济学“原教旨”的“计划经济为主、市场调节为辅”所代替。

第二次交锋发生在20世纪80年代中期。经过朝野有识之士的共同努力，市场取向的改革主张在1984年的中共十二届三中全会上重新赢得了势头。全会通过的《关于社会主义经济体制改革的决定》对计划经济做了一种能够包容“商品经济”的阐释，要求“明确认识社会主义计划经济必

须自觉依据和运用价值规律，是在公有制基础上的有计划的商品经济”。虽然上述论断把改革扭回到了包容商品货币关系的正确方向上，但它并没有对计划经济、商品经济以及价值规律等等做出达到现代经济科学水平的界定，因而不论是在理论上还是政策上都还有不少模糊不清的地方。特别是采取“商品经济”这种俄语的模糊叫法来指代市场经济，同时把价值规律定义为在资源配置结构既定的条件下“社会必要劳动量决定价值量”，就完全背离了市场经济通过价格变动引导稀缺资源优化配置的本质规定。还有，在“商品经济”前面加上“有计划”的定语，也为计划经济为主和政府重新主导资源配置埋下了隐患。

于是，80年代后期在党政领导机关中爆发了对于中长期改革基本路径的争论。

一方面，一些经济学家根据自己对于现代经济学的理解，认为既然市场经济制度是以市场—价格机制为核心配置稀缺资源的一整套机制，中国经济体制改革就不应当在扩大国有企业经理人员的控制权方面单项突进，而应当在发展独立自主、自负盈亏的企业，建设竞争性的市场体系和宏观经济调控体系等三个相互联系的方面整体配套地进行。

这种主张在20世纪80年代中期取得了决策层的支持。1985年9月的中国共产党全国代表会议以所谓“七五三条”的形式将其写入《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》，并且要求在五年或者更长一些时间内奠定这一新体制的基础。

另一方面，也有一些政府官员和学者不赞成把建立竞争性市场体系作为中期改革的目标和以“七五三条”为基本内容的配套改革的决策。他们向领导积极建言，“摆脱加快过渡的气氛和压力”，转而采取以计划和市场双轨长期共存为特征的转轨方式，实行企业承包先行、价格改革靠后的方针，经过“几代人的努力”，去实现向新体制的过渡。

1987年，“双轨制渐进转轨”论者的“反决策论证”得到了新任领导人的采纳，实现了他们所说的“决策思想历史性转折”。体制改革的中长期目标，由建立有宏观经济管理的市场经济改变为政府通过政策的、法律的和行政的手段对企业进行直接和间接控制的统制经济，即“国家掌握市场，市场引导企业”的“计划与市场相结合”的模式。

这一决策思想的逆向转变造成的严重后果，是通货膨胀和“官倒”腐败接踵而至。这两者在相当程度上引发了1988～1989年的经济和政治风波。

风波之后，否定市场经济、重申计划经济为主的开倒车潮流重振旗鼓。他们不顾邓小平关于十三大政治报告“一个字都不能动”的严肃告诫，力图用“计划经济与市场调节相结合”的口号取代“社会主义商品经济”的提法，重新强调中国经济的计划经济性质不可动摇。这种开倒车的行为导致了1990～1992年中国经济发展的三年停滞，并由此引发了又一

场“计划经济还是市场经济”的大争论。争论的焦点，仍然是市场和政府哪个应当在资源配置中起主导作用。不同的是，此时讨论的理论高度和政策深度都有了显著的提升，并开始涉及有关社会主义和市场经济的基础理论和基本制度构建问题。

《论竞争性市场体制》这本书，就是在这样的背景下写成的。1987~1988年，我和刘吉瑞君在参加国家经济体制改革委员会组织的制定“1988~1995年改革中期规划”的工作过程中深切地感到，除了对改革遇到的具体问题进行讨论，还需要对一些基本理论问题正本清源地作出厘清。正像我们在书中所说：“为了设计好改革方案，不仅需要分析中国历史和现状，总结历次改革的经验，而且要澄清一些基本理论问题。在这些基本理论的指导下，把长期困扰我们的问题一一剖析清楚。只有在这样的基础上，才能设计出可行的方案（见该书，第2页）。”于是，我们提出了一系列基本问题来进行讨论。例如市场经济的本质特征是什么，它通过什么样的机制实现稀缺资源的有效配置和经济的协调发展，为什么计划经济制度必须被市场经济制度所取代，如何建立市场经济即改革战略问题等等。

早在1776年，古典经济学的鼻祖A.斯密就已运用“看不见的手”的隐喻指出，各自追求自己目标的众多经济参与者在市场这只“看不见的手”的引导下，会不由自主地走向实现社会福利最大化的目标。20世纪初期形成的现代经济学运用严谨的科学方法和数学分析手段确凿地证明，在竞争中形成的市场价格实时地反映了资源的相对稀缺程度，因而能够调节供求和实现资源的有效配置。这样，就把斯密“看不见的手”的隐喻发展为严谨的正式表述，为经济分析提供了重要的基准点和参照系。正是运用这样的分析框架，新古典经济学把稀缺资源的有效配置提高到经济学的中心位置，为市场在资源配置方面的优势做出了科学的论证。接着，后续的经济学派也根据计划经济体制在信息机制和激励机制方面的致命缺陷说明它无法具有效率。

在《论竞争性市场体制》一书中，我们正是根据现代经济学的理论和社会主义各国的实践经验说明了市场机制较之计划手段在资源配置上的有效性。进而提出，经济体制改革的核心和实质在于用以市场—价格机制为主导的资源配置方式取代行政—计划为主导的资源配置方式，应该采取企业、市场和宏观经济管理整体推进的改革战略。

如今，这些问题许多早已经有了定论，改革需要“整体推进”和“市场应当在资源配置中起决定性作用”也已郑重地写入执政党的决议。但是，这并不意味着市场经济与计划经济之争已经一劳永逸地获得解决。时至今日，命令经济旧体制所承载的既得利益和苏式经济学旧思维的影响都还继续存在，因此就像过去几十年经历过的那样，市场化改革的进程并不注定一帆风顺，向政府主导资源配置后退的曲折还时有发生。从这方面看，虽然这本书的论述在一些方面较之现代经济学的进一步发展还不免简单粗陋，但由于它能够透过现象直指问题的本质，还是能够为我们分析当下和规划未来提供有益参考。

二

《中国增长模式抉择》是2004～2005年期间工业化道路和经济增长模式大讨论的产物，成书于2005年11月，后来陆续进行过一些增补修订，2013年出了第4版。

这本书讨论的，是为保证中国经济持续稳定发展所要解决的一个关键问题：应当选择什么样的工业化道路和经济增长模式。事实上，这个问题早在人民共和国建立初期就已成为困扰中国的大问题，然而当时由于受到苏联式意识形态的拘囚和对20世纪发展经济学的进展缺乏了解，一直都没有弄清楚问题的症结所在，在实践上也没有获得实质性的进展。

自20世纪50年代中期完成社会主义改造和建立苏联式的集中计划经济之时起，中国就循着“优先发展工业的社会主义工业化路线”“积累（即投资）是扩大再生产（即增长）的唯一源泉”等斯大林主义方针来发展国民经济。这种“高指标、高投入、低效率”的经济发展方式很快引起人们的忧虑，并且考虑对苏式经济发展方针做出调整，在1956年提出了以“在继续坚持以重工业为中心、优先发展重工业的同时重视农业和轻工业的发展”为主要特征的“中国工业化道路”。可是，用“大跃进”和“人民公社化”运动来提高增长速度和加强农业的宏大计划非但没有改善经济状况，相反造成了20世纪50～60年代的巨大经济和社会灾难。

到20世纪70年代末期启动改革开放以后，才真正开始了突破苏联式发展模式的艰难历程。1979年，中国领导决定采取“调整、改革、整顿、提高”的“八字方针”，对国民经济进行调整，要求用三年时间把各方面比例失调大体上调整过来，主要内容包括集中主要精力把农业搞上去，加快轻纺工业的发展，在重工业中除煤炭、石油、电力、运输之外的方面都要少搞，以及坚决缩短基本建设战线等等。随后，1981年12月的第五届全国人民代表大会第四次会议确定采取“加快农业的发展”“把消费品工业的发展放到重要地位”“彻底改变长期以来片面强调发展重工业”的偏向等“经济建设的十条方针”，以便“围绕着提高经济效益，走出一条经济建设的新路子”。然而，新方针规定的产业结构调整只进行了三四年，就有一位理论权威和意识形态主管在中央机关刊物上声称，否定优先发展重工业的做法是一种“否定马克思主义再生产理论的基本原理”的“偏向”，必须“纠偏”。在这种情况下，突破斯大林教条和“走出新路子”的努力就在具有政治理论权威的人们的诟病下终止了。

然而形势毕竟比人强。在大量耗费资源造成的需求膨胀、效率降低、生态破坏等负面效应变得愈来愈严重的情况下，1995年国家计划委员会重新提出提高经济增长效率的问题，要求重拾苏联在20世纪60年代后半期提过的“转变增长方式”的口号，把实现从靠投入资源驱动的“粗放型增长方式”到靠效率提高驱动的“集约型增长方式”转变的要求列入“九五”（1996～2000）计划。在讨论中，不少经济学家指出，苏联在60年代中期提出“增长方式转变”，可是直到1991年苏联解体也未见成效，根

本原因是没有改变计划经济的僵化体制。这一讨论的积极成果，是《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》明确要求：“实行两个具有全局意义的根本性转变，一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。”在1995年后的几年中，由于上述两个根本性转变进行得比较顺利，中国经济发展迎来了增长速度比较快、效率比较高的阶段。

不过，“十五”（2001～2005）计划期间形势再度发生逆转。

“九五”期间经济发展的良好表现使人产生了提高经济效率和经济增长方式转型的任务已经完成的错觉。于是“十五”（2001～2005）计划不再提经济增长方式转型，而是宣布“我国已经进入必须通过结构调整才能促进经济发展的阶段”，要求在“十五”期间“把发展作为主题，把结构调整作为主线”：一方面，“把调整产业结构与调整所有制结构、地区结构、城乡结构结合起来，……在经济结构调整中保持快速发展”。另一方面，“继续推行扩大内需的方针，……抓住机遇，加快发展”。

“十五”期间靠海量投资支撑的大规模结构调整，是在各级政府的领导下进行的，它的最重要的特征，就是“造大城”运动和“产业重型化”运动。

21世纪伊始，不少省市级政府就凭借通过土地批租获得的资金进行大规模的投资活动，即用海量投资建设以造大城为主要内容的“形象工程”和以“产业重型化”为主要内容的“政绩工程”。当这种做法收到当地GDP增长加速和官员获得表扬升迁等“实效”以后，它就逐渐形成为全国性的热潮。

面对这种形势，社会舆论出现了两种对立的观点。一种观点认为，中国的工业化已经进入了“重化工业化阶段”，大手笔的投资将带来经济的大发展。另一种观点则忧心忡忡，认为这将促成工业化道路的偏离和经济增长方式的进一步恶化，并在中长期导致严重的后果。两种观点对垒，引发了一场激烈的争论，选择什么样的工业化道路和经济增长模式，就成为“十一五”（2006～2010）规划必须明确回答的重大命题。

我介入这场讨论，是从2004年参与全国政协经济委员会和国家信息化专家委员会讨论“十一五”期间经济发展的指导思想时开始的。当时，我提出了要防止重回高指标、高消耗、高污染的老路，必须走效率优先的新型工业化道路、实现经济增长方式的转型。这一意见得到了一些人的支持，更多听到的则是反对的声音。于是，我为自己的观点作论证的文章也越写越长，最后就写成了《中国增长模式抉择》这本书。

我在参加讨论的过程中愈来愈清楚地认识到，发展道路的选择，是每一个发展中国家都会遇到的关于它们前途的重大选择。它显然不是靠一篇就事论事的策论就能说清楚的，而需要对这一问题的来龙去脉和现

实意义做出更深入的考察。

这样，我在《中国增长模式抉择》中首先根据从P.萨缪尔森、S.库兹涅茨到M.波特多年的研究成果，把先行工业化国家的经济发展进程划分为“第一次产业革命前”的“起飞前阶段”、“第一次产业革命后”的“早期经济增长阶段”、第二次产业革命后的“现代经济增长阶段”和从20世纪50年代开始的向信息时代过渡阶段等四个发展阶段。对应于不同的发展阶段，存在着不同的增长模式和相关的增长理论和模型。

然后，这本书着重讨论了与早期经济增长和现代经济增长这两个阶段相关的理论争论和政策演进。对于前者，我着重指出，马克思正是从早期增长阶段的增长靠投资驱动必然导致资本有机构成不断提高等特征性事实，论证了资本主义走向没落的必然性。可是，斯大林却把早期增长中出现的这些特征性事实说成是适用于一切社会的经济发展普遍规律和“马克思主义再生产原理的基本原理”。这说明斯大林“社会主义工业化路线”缺乏坚实的理论依据。我还着重指出，现代经济增长与早期增长最重要的区别，在于它不再主要依靠资本和资源的投入，而是主要依靠效率提高来推动经济增长。因此，如果没有对在现代经济学中普遍使用的供给侧增长模型，即生产函数基本结构的理解，就无法了解增长模式转型的意义，由此确定的发展路线也会走偏方向。

此外，本书对于一些绕不过去的浅层理论问题（例如被人引为“重化工业化阶段”依据的“霍夫曼经验定理”）和更深层的理论问题（例如对中国国家创新体系建设造成长期损害的“科技不分”传统）也有所讨论。

正是以现代经济学的这些理论成果和相关的分析工具为基础，我在《中国增长模式抉择》一书中对中国经济增长模式的过去和现状进行了系统的论述，并且对转变增长模式所需要的各方面制度改革进行了全面的分析。根据这些分析提出了我对在改革开放的推动下重启经济增长方式转型的政策建议。概括起来说，就是要在经济体制、政治体制乃至科研、教育体制等方面全面深化改革，建立起鼓励创新的体制和机制，从根本上改善经济增长质量，实现经济增长方式转型。

这次大讨论的积极成果，是在有识之士达成共识的条件下“十一五”（2006～2010）规划重提“加快经济增长方式的转变”，并且对进一步推进改革开放提出了具体的要求。

不过问题在于，做出了正确的决议和这些决议能否得到贯彻是两件不同的事情。不无遗憾的是，随即在本世纪第一个10年的后期出现了质疑改革开放、要求回到政府主导资源配置的社会潮流。改革的停滞使加快经济增长方式转变难于取得成效。一些地方继续用大量投资进行“形象工程”和“政绩工程”来拉动经济的高速增长，使粗放增长方式导致的各种消极后果也日益积累。

由于苏式发展理论和政策在干部队伍中遗存的影响力，还由于权力

和利益的推动，反复出现传统增长模式在一些地区和部门的回潮。结果是使中国经济增长率到2007年开始呈现出阶梯式下降趋势。

在这种情况下，2007年的中共十七大提出“加快转变经济发展方式的战略任务”。2010年，中央中共再次重申“加快经济发展转型”的要求，并且指出，“综合判断国际国内经济形势，转变经济发展方式已经刻不容缓”。可是，人们更习惯于用凯恩斯主义侧重需求侧的短期分析方法取代以供给侧的生产函数来分析长期增长问题，把主要注意力放在如何增大由“三驾马车”（投资、消费、净出口）组成的需求总量上。这种理论框架的误用，加上想用强刺激政策应对2008年爆发的全球金融危机，结果是频繁地使用扩张性的财政和货币政策刺激经济增长。随着经济学所说的投资报酬递减规律作用的显现，这种刺激政策的效应变得越来越差，与此同时，政府和许多企业却债台高筑，酝酿愈来愈大的金融风险。这使中国经济发展面临“增长速度换挡期”“结构调整阵痛期”“前期刺激政策消化期”等“三期叠加”的困境。

2015年10月的中共十八届五中全会为应对“诸多矛盾叠加、风险隐患增多”和“四降一升”（经济增速下降、工业品价格下降、实体企业盈利下降、财政收入增幅下降、经济风险发生概率上升）的严峻挑战，为“十三五”（2016~2020）制定了正确的经济发展基本思路。这就是：增长速度要从高增长转向中高速增长，发展方式要从规模速度型的粗放增长转向质量效率型的集约增长，发展动力要从主要依靠要素投入驱动转向创新驱动。一言以蔽之，就是从高速度增长转变为高质量发展。

十分明显，这一正确的建设方略要想真正得到落实，离不开人们对有关历史背景和基本理论的清楚了解。在这方面，读一读讨论有关基本问题的《中国增长模式抉择》一书应该是可以有所助益的。

三

《当代中国经济改革》是一部论述中国改革历史的理论著作。它最初是我在中欧国际工商学院（CEIBS）讲授“中国经济”课程的讲义，在1999年1月公开出版，此后于2004年和2010年出版了修订版。此次再版采用的是2010年版本。

这本书的主要特点是，除了对中国改革的历史背景、不同改革策略的选取和改革的历史过程做了比较详细的讲述，还运用现代经济学中比较制度分析的分析框架来进行贯穿始终的理性分析。因此，它既被看作一本历史著作，也被看作一本理论著作。

《当代中国经济改革》全书包括四个主要的部分。

第一部分“总论”，先是讨论了中国改革的两个基础性问题：（1）经典的社会主义作为一种建设“自由人联合体”（马克思和恩格斯）的社

会理想，怎样在“苏联老大哥”的带领下一步步地具体化为高度集权的“国家辛迪加”（列宁和斯大林）？（2）为什么在曾经承诺能够带来人类解放和普遍福利的理想社会经济制度建立起来之后，并没有实现它先前的许诺？相反，不但经济缺乏生机与活力，而且孳生了其他的社会弊病，由此，包括中国在内的各社会主义国家才不约而同地要求对它进行改革。

然后，集中讨论了中国改革战略的演变过程。

制定正确改革战略的前提，是明确改革的战略目标。把中国改革的战略目标确定为市场经济，经历了很长时间的试错、探索、讨论乃至斗争的过程。早在集中计划体制刚刚建立的20世纪50年代中期，人们就开始认识到从苏联学来的那种缺乏生机与活力的体制需要进行改进。于是开始了“经济管理体制改革”的长途跋涉。

“经济管理体制改革”的主要指导思想，是向地方政府放权让利，或者叫作“体制下放”，也就是把计划经济的决策权部分下放到省级、副省级乃至更低的行政层次，以便“调动”它们的积极性。

“体制下放”非但没有取得充分发挥基层积极性、创造性的预期的成效；相反却使计划经济所必须的资源配置纪律遭到破坏。为了保持计划的集中统一性质，中央政府收回了若干原来下放给地方政府的权力，以便保证国家计划得到令行禁止的执行；然而中央集权又造成僵化怠惰风气的滋生，于是只得再次下放权力和利益。这样一来，改革过程就形成了一种“一放就乱、一收就死”的怪圈。《当代中国经济改革》用“行政性分权”一节讲述了这种循环往复的过程，然后对它进行了经济学的分析。

1976年，“四人帮”被逮捕和“文革”结束、闭关锁国的状态开始松动以后，中国改革才迎来了方向性的转变。

20世纪70年代后期的思想解放运动和打开国门睁眼看世界，使朝野有识之士从市场经济国家良好的发展业绩中看到，引进市场机制、发挥价值规律的作用是挽救危亡和振兴中华的必由之路。

在引进市场机制的同时，对于是否要保持“计划经济为主”的格局，还是经过了多次反复才在1992年的中共十四大达成了以社会主义市场经济为改革目标的共识。这样，贯穿往后几十年纷繁复杂的事件中的一条主线就成为从计划制度到市场制度的体制转轨。不过，尽管历史发展的大逻辑决定了国家的体制要沿着市场化、法治化、民主化的取向前行，20世纪90年代中期以后整体推进的改革更取得了很大的成就，然而集中计划经济体制和反映这种经济基础的意识形态在中国社会中有深厚的思想沉淀和社会基础，因此改革并不总是一帆风顺，它不免时常出现曲折、反复和回潮。特别是在本世纪初期，由于改革推进不足出现的腐败蔓延、贫富差距拉大等某些社会问题引起大众不满时，代表旧体制和旧思想的社会力量就趁机鼓动把改革拉向后退，重新强化政府对社会经济

的控制、对稀缺资源配置的主导作用和对企业的微观干预，不仅在土地、资本等要素市场的改革上停滞不前，而且在一些领域还出现了“国进民退”开倒车的潮流。

直到2012年的中共十八大确定要全面深化改革和2013年的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，才吹响了阻断开倒车逆流、重启改革的号角。

《当代中国经济改革》对20世纪70年代后期到本世纪第一个10年改革进程中的前进后退和迂回曲折从政策和理论的双重视角上进行了分析。

第二部分“部门专论”，是对国民经济各个子系统改革历程的讨论。

现代市场经济是一个复杂而精巧的巨型系统。这个巨型系统由许多相互关联的子系统组成。正像比较制度分析告诉我们的，构成总体制度安排的各个领域的制度需要互补。因此，要想通过改革把这个巨型系统建立起来，并使它们能够协调有序地运转，仅仅提出一个笼统的“市场经济”目标是不够的。除了开放市场，实现价格自由化，还需要对农业、企业、金融、财政、宏观经济管理、对外经济关系等方面的制度和政策进行改革。《当代中国经济改革》对有关方面的改革进行了比较完整的改革叙事，读者可以从中发现各个领域制度演进的一般性规律，并更准确地认识中国的特殊性。

除此而外，考虑到市场制度不能孤立地发挥作用，而是需要其他社会领域、包括政治体制的支撑，因此需要在相关领域进行变革，才能实现社会的公平正义。因此，《当代中国经济改革》第三部分“宏观经济和社会层面的问题”用了整整3章的篇幅讨论政治体制改革以及与建设新的社会保障体系、保持转型时期宏观经济稳定、抗击腐败、化解贫富分化等社会矛盾相关的问题。

第四部分对全书作了简短的回顾和总结，并提出了我对于全面推进改革，完善市场经济体制未竟任务的思考。

《当代中国经济改革》修订版问世至今已有十个年头。在这十来年间，中国改革和中国经济经历了长足的进步，中国也在2010年跻身为全球第二大的经济体。不过我们还必须清醒地认识到，建设富裕、民主、文明、和谐的现代中国的大目标还没有完全达成。在这样的条件下，国内情况和国际环境的变化就会提出新的挑战。为了积极应对挑战，当然需要与时俱进地创新思想。但与此同时，在过去的改革开放过程中积累起来的经验也是一笔必须充分利用的宝贵财富，因为实现市场化、法治化、民主化的历史任务还需要继续努力才能完成，在这个过程中，我们还会遇到在形态上也许有所变化，但实质却相类似的艰难险阻。因此，对历史经验进行深入的分析和总结，从中汲取智慧，对于正确把握当前走势、坚定不移和富有成效地推进改革，就具有决定性的意义。以史为

鉴，温故而知新，显然是使我们少走弯路、提高成功概率的重要方法。

吴敬琏

2020年9月15日

目录

I 论竞争性市场体制
初版序
前言
第一讲 除了改革，我们别无选择
第二讲 可行的社会主义经济模式
第三讲 中国不能没有生机蓬勃的企业
第四讲 竞争性市场的形成
第五讲 宏观调控体系
第六讲 改革的战略选择
第七讲 行政性分权，此路不通
第八讲 跨越企业承包制
第九讲 利益关系的调整和新利益格局的建立
第十讲 经济改革、政治民主与观念更新
第十一讲 农村社会的变革
第十二讲 改革时期的发展方针
附录 经济体制中期（1988~1995年）改革规划纲要
II 中国增长模式抉择
第四版前言
图表、专栏目录
第1章 导论
1.1 写作缘起
1.2 若干基本概念的界定
1.3 本书的结构
第2章 从早期经济增长到现代经济增长
2.1 早期经济增长和相关的理论
2.2 现代经济增长和相关的理论发展
2.3 早期增长模式和旧型工业化道路的陷阱
第3章 现代经济增长中效率提高的源泉
3.1 “与科学相关的技术”的广泛应用
3.2 服务业的发展提高了经济的整体效率
3.3 现代信息通信技术（ICT）渗入和改造各产业部门
第4章 我国工业化的曲折道路和粗放增长模式存在的问题
4.1 改革开放前的经济增长模式
4.2 改革开放以来调整经济结构和改善增长方式的探索
4.3 工业化道路和增长模式偏差的消极后果
第5章 粗放增长模式的延续：出口导向战略
5.1 出口导向战略及其实施效果
5.2 出口导向政策导致的问题
第6章 转变经济增长模式，走新型工业化道路
6.1 采取实际措施提高经济效率
6.2 必须建立充满活力的新体制

6.3 改革攻坚，建立健全集约增长的制度基础
6.4 转变经济增长模式最终取决于政府自身改革的成效
附录1 全面提升整体竞争力是浙江经济发展的必由之路——浙江经济发展考察报告摘要（2004）
附录2 “十一五”时期必须认真解决工业化道路和增长模式的问题（2005）
附录3 广东发展转型的机遇与挑战（2008）
主要参考文献
初版后记
修订版附记
增订版后记
III 当代中国经济改革
第三版前言
图表、专栏目录
第一篇 总 论
第1章 计划经济的建立与改革问题的提出
第2章 中国改革战略的演变
第二篇 部门专论
第3章 农村改革
第4章 企业改革
第5章 民营经济的发展
第6章 金融改革
第7章 财政税收体制改革
第8章 对外开放
第三篇 宏观经济和社会层面的问题
第9章 建立新的社会保障体系
第10章 转型时期的宏观经济政策
第11章 转型时期的社会关系和政治改革
第四篇 简短的结论
第12章 结束语
主要参考文献
第三版后记

吴 敬 琏 论 改 革 基 本 问 题

吴敬琏

论竞争性市场体制

I

吴敬琏 刘吉瑞 著

上海三联书店

初版序

薛暮桥

《论竞争性市场体制》[1]，是吴敬琏同志与一位青年学者以对话的形式写成的一本新著。由于我目前精力不济，要仔细读完这本书已不可能了，但我与敬琏同志长时期共事，经常在一起研讨问题，对他的观点是了解的，在许多问题上有相同的看法，因此，我完全相信，这本书的出版也会像敬琏同志的其他著作一样，对我国的经济理论研究和经济体制改革发挥促进的作用。

敬琏同志是一位在理论上卓有建树的经济学家，尤其是近十多年里，他对社会主义经济体制改革的理论、战略和政策等方面，发表了许多独到的并被实践验证了是正确的见解。在改革的时代潮流中，他的学识和才华得到了较好的发挥。

我是50年代与敬琏同志相识的，但到相互比较熟悉，经常一起探讨问题，切磋文章，则是80年代以来的事情。

50年代敬琏同志还是一位刚刚跨出大学校门的青年学生，曾经参加过我与于光远同志共同召集的一次理论讨论会，在我的领导下工作过一段不长的时间。他是孙冶方同志的学生，有比较深厚的理论功底和独立思考问题的能力。不过，在当时历史条件下那种受“左”倾思想束缚的研究中，一般来说经济学工作者是很难有所作为的。

在党的十一届三中全会以后，敬琏同志和中国大多数经济学家一样，冲破“左”倾思想的束缚，极大地解放了思想，并初步显示了作为一个经济学家的社会作用。80年代初，我国经济理论界的讨论，主要集中在社会主义经济是否具有商品经济属性的问题上。当时，提出社会主义经济具有商品经济属性的观点，是要冒政治风险的。那时，我国的社会主义政治经济学，在很大程度上受了苏联教科书的影响，一般认为在社会主义经济中不存在市场调节，更不是商品经济。所以有些经济学家指出，“社会主义不同于资本主义，就在于以计划代替市场”。这种将计划和市场当作区分社会主义和资本主义标准的思想方法，在当时要改变过来是十分艰难的。为了冲破“左”倾思想的束缚，我国的经济学家作了不

懈的努力。敬琏同志在这一场关系到我国经济体制改革的理论基础和实践方向的讨论中，作出了一个经济学家应有的贡献。

1984年夏，敬琏同志从国外研修回国，即被调到原国务院经济研究中心（后与国务院的另外两个研究中心合并为现在的发展研究中心）。此后我们在一起工作的机会多了，也相知更深了。在这一时期里，他经常和我在一起讨论，还陪我去调查、会见外宾。在相当多的问题上，我们具有共同的观点。

社会主义经济是在生产资料公有制基础上的有计划的商品经济。过去我们从苏联学来在产品经济基础上的高度集中的计划管理体制，几乎所有的产品都按计划生产、按计划分配、按照计划价格互相交换，只有计划管理而无市场调节。那时虽然也承认还有商品，但认为生产资料等不是商品，仅仅保持着商品的外壳（计价等等），而必须由国家来制订计划价格，不能有由价值规律决定的市场价格，结果所有社会主义国家几乎所有的产品都明显地背离价值，即使名义上是“自觉运用价值规律”，实际上也是抛弃价值规律，因而难免要受到客观经济规律的惩罚。

十一届三中全会以来，党中央提出要解放思想，一切从实际出发，任何经济制度的取舍都要看它是否有利于生产力的发展，是否有利于人民生活的改善，为改革扫除了思想上的障碍。十二大报告提出社会主义经济除计划经济外，还应当有市场调节，提出计划经济为主，市场调节为辅。十二届三中全会的决定在计划与市场关系上迈进了一步，提出社会主义经济是在生产资料公有制基础上的有计划的商品经济，取消了计划与市场谁主谁辅之分，并明确指出实行计划经济同运用价值规律、发展商品经济，不是互相排斥的，而是统一的，把它们对立起来是错误的。十二届三中全会决定和十三大报告都指出：社会主义商品经济同资本主义商品经济的本质区别，在于所有制基础不同。十三大报告进一步提出我们的任务就是要善于运用计划调节和市场调节这两种形式和手段。社会主义商品经济的发展也离不开市场的发育和完善，利用市场调节决不等于搞资本主义。计划和市场的作用范围都是覆盖全社会的。这样，就把对计划与市场关系的认识从旧观念中解放出来了。过去人们都把计划经济理解为苏联式的建立在产品经济基础上的计划管理体制，十三大报告则提出：必须把计划工作建立在商品交换和价值规律的基础上。我理解，这就是说要把计划工作从产品经济的基础上转移到商品经济的基础上来。既然是有计划的商品经济，就必然有商品交换，也就必然有市场。商品与市场的关系是鱼和水的关系。现在对于商品经济是不是就是市场经济的问题，理论界还存有各种不同的看法。尽管如此，我国要进一步深化改革，就要发展社会主义商品经济，就要建立社会主义市场体制，让价值规律发挥调节作用，这是毫无疑义的。《论竞争性市场体制》所探索的，正是这个问题。

社会主义的优越性在于企业和劳动人民都成为国家的主人，都能够充分发挥自己的主动性和积极性，可是我们过去的经济管理体制，使得企业只能吃国家的“大锅饭”，劳动者只能吃企业的“大锅饭”，却不能发

挥自己的主动性和积极性。这种人工塑造的社会化大生产，不是由有生命力的细胞组成的生动活泼的有机体，而是由没有生命力的砖石堆砌成的不能自我生长的建筑物。现在我们的改革，从根本上讲，就是要打破“大锅饭”“铁饭碗”制度，让竞争所引发的活力注入经济生活中来。一方面，我们的改革要有一个较为宽松的环境，用经济手段把宏观经济管理搞好。另一方面，我们应该理顺价格，平整市场，让各企业能够在同一个起跑线上公平竞争，使竞争方法规范化。无论是资本主义还是社会主义，从没听说不靠竞争机制就能使经济繁荣、就能实现现代化的。敬琏同志所著《论竞争性市场体制》的关键含义，我个人认为就在这里。

当然，也正因为这样，敬琏同志的这本新著虽题为《论竞争性市场体制》，其实内容涉及社会主义经济体制的各个方面。不过其中心思想及贯穿全书的主线，还是要建立适应社会主义有计划商品经济的竞争性市场体制，这表明了他对社会主义经济改革方向的深刻认识。

对于敬琏同志这本书的某些学术观点，肯定会有不同意见，会发生争论。而争论是好事，不是坏事。不要因为害怕争论，而把自己的意见掩盖起来。争论过程本身就是对社会主义经济认识的进一步深化和社会主义经济理论的进一步完善。究竟谁是谁非，可以让实践作结论。我相信实践是检验真理的唯一标准，希望实践能为他的这本学术著作修正错误、充实新的内容。

总之，在学术讨论中，应当鼓励人们独立思考，大胆地提出各自相同的和不同的观点。只有这样，我国的经济科学才能得到繁荣，我国的经济建设和经济改革才能减少失误、避免曲折。我热切地希望有更多的经济学家能够写出更多无愧于我们伟大时代的著作来。

[1]　本书初版于1991年，本次重版除修订、补充了少量译名，删除了分节标题外，其他均保持原貌，以反映时代特征。——编者注

前言

放在读者面前的这本书，还是三年前我国经济学界热烈讨论“中期经济改革”的基本思路和实施方案的时候写成的。当时，国家体改委委托几位有代表性的经济学家牵头组成课题组，分别草拟1988～1995年的“中期改革规划”，工作正进入收尾的阶段，刘吉瑞君被国家体改委借调到北京来，参加预定在1988年6月召开的“中期改革方案讨论会”的准备工作。在北京的几个月里，他常到我这里来，讨论同这个方案有关的种种理论和实际问题。这样的谈话大约进行了一二十次。本书就是根据这些谈话的记录整理而成的。现在斗转星移，讨论的背景和热点都发生了变化。但是翻阅旧稿，觉得书中讨论的主要问题似乎并没有过时，因此仍然值得将它呈献给读者。

近两年来，对于一些经济学家主张的经济改革“市场取向论”“社会主义市场经济论”等等的批评，处于经济论坛的中心位置。这些批判文章的主要观点是：在前几年的改革过程中，出现了一种“过分推崇市场机制的危险倾向”，有人“甚至要求按照市场经济的原则改造社会主义经济”，建立“社会主义的市场经济”；而“市场经济就是取消公有制”；因此，当时那种论调的实质，乃是“以资本主义市场经济作为社会主义经济改革的模式”“改变社会主义制度，实行资本主义制度”。

本书虽然在不少地方谈到社会主义经济改革必然具有“市场取向”的性质，但往往只是作为存而不论的前提，而没有对它作集中的论述，因为既然经过多年争论之后，多数人达到了社会主义经济应是“建立在公有制基础上的有计划商品经济”的共识，经济改革要以“市场取向”，乃是不言自明的。但在变化了的情况下，看来就这个问题多说几句话还是必要的。

目前我国理论界关于计划与市场关系问题的讨论还在进行。我个人是同意新近有些报刊上发表的、从经济运行机制的角度分析这一问题的观点的。例如，《解放日报》今年3月2日的一篇署名文章指出：“解放思想决不是一劳永逸的。就以计划与市场的关系而言，有些同志总是习惯于把计划经济等同于社会主义，把市场经济等同于资本主义，认为在市场调节背后必然隐藏着资本主义的幽灵。随着改革的进一步深化，越来越多的同志开始懂得：计划和市场只是资源配置的两种手段和形式，

而不是划分社会主义与资本主义的标志。资本主义有计划，社会主义有市场。这种科学认识的获得，正是我们在社会主义商品经济问题上又一次重大的思想解放。”[1]这里只从改革理论的角度补充几点：

第一，经济体制的基本功能，是通过一定的制度安排和运行规则设定，在社会范围内有效地配置资源，传统社会主义经济体制（党的十二届三中全会决议所说的“僵化模式”）的主要弊病，正在于经常造成资源配置的低效率和误配置；据此，改革的根本任务，乃是以一种能够有效地配置资源的新经济体制取代旧体制。

第二，理论和实践都已证明，为了有效地配置社会资源，在计划指令和市场交换这两种资源配置手段中，应当以市场机制作为基础，也就是说，要通过有宏观管理和计划指导的市场来配置社会资源。在我国，实行这种资源配置方式的经济体制，被称为“社会主义有计划的商品经济”。

第三，无论从词源上说，还是从语义上说，所谓“市场经济”，都无非是从资源配置的角度对“商品经济”（列宁）或“货币经济”（马克思）的另一种称呼，所以，“社会主义有计划的商品经济”也就是“社会主义有调节的市场经济”。

第四，如果考虑到不受任何行政干预的“纯粹市场经济”是从来不存在的，现代市场经济无一例外地与一定方式和一定程度的宏观管理、计划调节（或称“行政指导”）共存，那么，把社会主义有计划的商品经济叫做“社会主义市场经济”也并不会引起“要实行完全的市场经济”的误解。

第五，商品经济或市场经济，是不能同“国家直接经营企业”（党的十二届三中全会决定语）的公有制实现形式兼容的（正如斯大林正确地指出的那样，在这种情况下，国营企业生产的生产资料仅仅保持着商品的“外壳”而不再具有商品的属性）。但除了意识形态的成见之外，似乎并没有其他的理由足以使人相信，在不同的公有制实现形式（例如以公有制法人持股为主的股份有限公司）下，商品经济或市场经济也不能与公有制兼容；所以很难认为，“市场取向等于资本主义取向”是一个已经得到科学证明的诊断。

与此相联系的，是对于1989年东欧剧变的原因的分析。在有些同志看来，东欧社会主义政权的丧失，可以溯源于市场取向的经济改革，因为实行市场经济（无论是“自由市场经济”，还是“可调节的市场经济”）、否定计划经济（哪怕否定的只是“中央控制的计划经济”），必然导致经济秩序的混乱和资本主义的复辟。

这种论断是否符合实际？近几个月来我国专家对此作过深入的讨论。有关文献甚多，这里只引述一次高级研讨会的纪要，来看一看“若干有一定理论素养，又对国内外实际情况了解比较深入的专家学者和实际

部门的领导干部”是怎样看待这个问题的（见《经济社会体制比较》1991年第2期）。这些专家和领导干部对苏联和东欧各国情况作出的总的判断是：由于理论上和实践中的缺陷，这些国家虽然经历了短则几年、长则几十年的“改革”，到80年代末，各国的情况仍然是“市场极度不发育，管理体制僵化封闭”。在这种情况下，一些国家“在减少或取消指令性计划指标以后，由于缺少完整的市场机制，企业自主权和宏观间接调控二者都将落空。又正是因为经济工作没有搞好，才导致经济、社会、政治危机交织”。另一些国家在“完善计划”上下功夫，但是，正因为这些国家的市场极度不发育，没有市场环境，价值规律无从表现，所谓“计划要尊重价值规律”只不过是一句口号，“计划没有起到优化资源配置的效果，反倒成了僵化经济的桎梏，是导致社会经济政治危机根源之一”。我认为，这种分析是实事求是、有理有据的。东欧剧变固然有复杂的外部因素，但不能否认，毛泽东所说“外因是变化的条件、内因是变化的根据，外因通过内因而起作用”[2]，在这里是适用的。正像列宁所指出的：“劳动生产率，归根到底是保证新社会制度胜利的最重要最主要的东西。”[3]离开了资源的有效率的配置，侈谈“发挥社会主义制度的优越性”，是完全文不对题的。而离开了竞争性市场体制的建立，要想改善社会主义经济的效率状况，则无异于缘木求鱼。

本书所记录的对谈，是环绕着如何建立适应于社会主义有计划商品经济的竞争性市场体制这一主题进行的。它涉及许多复杂的问题。我们现在把自己千虑之一得发表出来，是希望引起有志于振兴中华的经济学者的讨论。由于情况的变化，本书根据两三年前的情况作出的某些论断已经过时，同时从现在的眼光看，书中认识肤浅、需要改善的地方所在多有，这是要请读者鉴谅的。

吴敬琏

1991年5月31日

[1] 皇甫平：《改革开放要有新思路》，《解放日报》1991年3月2日。

[2] 《毛泽东选集》第1卷，第277页。

[3] 《列宁选集》第4卷，第16页。

第一讲

除了改革，我们别无选择

刘吉瑞：目前全国人民最为关注，经济学界正在着力研究的问题，就是如何尽快结束双重体制对峙的混乱状态，避免某些东欧国家已经陷入的“滞胀”困境。为了从深化改革中寻求出路，政府有关部门正在组织经济体制改革中期规划的研究设计。我这次到北京来，除了完成工作任务外，想通过一些渠道，尽可能地了解各派经济学家对现阶段体制改革的看法。这比一个人闭门读书显然要强得多。听说您和一些同您观点相近的经济学家，也就是我在1987年的一篇文章《可选择的改革思路》[1]中所说的“协调改革派”，提出了下阶段全面推进经济体制改革的方案设想。吴老师，您能否抽时间比较详细地阐述一下“协调改革派”关于目前体制改革的基本理论和改革主张？

吴敬琏：这的确是一个很有意义的问题。我从大学毕业进入经济研究所工作后不久，就参加了1956年的全国经济管理体制调查和1957年财政、税收体制改革方案的讨论。当时对许多问题都是不清楚的。党的十一届三中全会以后重新进行经济改革，我的认识也随着实践的深入而逐步提高。特别是从80年代初开始，我对各国经济体制和社会主义各国的经济改革进行了比较研究，力求在新的基础上参加关于体制改革的讨论。1984年从美国研修回来后，一直在参加中央有关部门组织的体制改革方案的研究设计和北京经济学界关于改革和发展的各种讨论，对于许多基本问题还在探索之中。

体制改革牵涉到许多最基本的理论和政策问题，所以说来话长，为了设计好改革的方案，不仅需要分析中国的历史和现状，总结我们历次改革的经验，而且需要澄清一些基本的理论问题。在这些基本理论的指导下，把长期困扰我们的问题一一剖析清楚。只有在这样的基础上，才能设计出可行的方案。

刘吉瑞：匈牙利经济学家科尔奈（Janos　Kornai）说过，体制改革是一种改造客观世界的实践活动。但要改造世界先要认识世界。把中国的国情认识清楚了，把体制改革的目标、策略搞清楚了，对体制改革的实践将是极大的推动。如果把我国的改革放到更广阔的背景，即世界经济的格局中来考察，一些问题可能会看得更透。前段时间，有的报刊展开了所谓“球籍”问题的讨论。最初的一篇文章根据世界银行1987年发展报告的数据，指出我国在世界经济中处于十分不利的地位，同发达国家和新兴工业化国家及地区的差距仍在继续扩大，发出了如不努力向前，仍有被“开除球籍”的可能的警告。我也写了篇文章，主要是从我国在人均GNP（国民生产总值）方面追赶西方发达国家的动态过程来讲的。

1980年西方发达国家人均GNP大约1万美元。我国的人均GNP，如果按照官方汇率，则为300美元。前者大约为后者的30倍。根据世界银行估计，即使剔除汇率可能导致的扭曲和偏差，西方发达国家与中国在人均实际收入方面的差距，至少也有10倍。以此为基础，假定从1980年起发达国家人均GNP每年增长2%，我国每年增长5%，我们需要121年才能赶上发达国家。按经过校正后的实际收入，也需要79年。如果弄得不好，发达国家每年增长3%，我国每年增长4%，按官方汇率则需363年才能赶上发达国家，按校正后的实际收入，也需要238年才能赶上。总之，无论从横截面还是动态过程看，我国现代化的任务都十分艰巨，面临着被发达国家和新兴工业化国家和地区甩得越来越远的严峻挑战。

吴敬琏：确实如此。改革的必要性是从我国作为一个发展中的社会主义国家在目前这个迅速发展变化的世界上的实际地位产生的。对于改革的紧迫感则是与一种忧患意识相联系的。元代和明代的中国，经济发展在世界上还处于前列。清初也如此。但后来，欧洲国家相继走上了现代化道路，而中国越来越落后。用梁启超的话来说，经过甲午战争割地赔款，沉睡了4000年的中国人才惊醒过来。从那时以来，中国的仁人志士都希望国家富强。但是从那时到现在又过了将近100年，一批批国家超过了我们，而我们则丢失了一次又一次的机会。当然在解放前，腐朽的政治制度使现代化步履蹒跚。发展经济学家所说的经济“起飞”或现代化“大冲刺”（great spurt），需要一定的经济和政治制度方面的前提。这些前提在当时的中国是不存在的。解放后，我们建立了新的社会制度，应该能比较顺利地前进了。30多年来我国取得的成就的确很大，但离理想还很远。第二次世界大战后的40多年来，有一大批国家和地区进入了中等收入国家的行列，向高收入国家迈进。我们的相对差距却越拉越大。那么，问题出在什么地方呢？在早一些时候，如50年代中期，人们认为，可能在一些具体政策上出了差错，或者是由于群众的积极性还不够高造成的，可以通过某些枝节的改变或在原有基础上的政策调整，调动起人们的积极性，改变面貌。但事实越来越使我们懂得，根本的问题还是出在体制上，即原有的经济体制不能按现代化的要求有效地动员、配置和运用国内外的资源。

刘吉瑞：现代化过程肇始于英国，后来形成了一个一个梯队追赶的局面。如果把英国作为现代化的先行者即第一梯队，那么法国、德国以及英国的海外后裔美国、澳大利亚等就是第二梯队，俄国（苏联）、日本则构成第三梯队，战后的新兴工业经济（NIEs）是第四梯队。根据目前的态势看，泰国、马来西亚等也有赶上去的可能。

吴敬琏：根据不少专家预测，从目前到1990年，世界经济可能要进入相对低速增长的时期，同时也是一个调整时期，酝酿着新的技术革命。到90年代的某一个时期，世界经济就会出现又一个高速增长时期。如果在整个90年代，我国还不能建立新体制的基本框架，那么这一班车又有错过的可能。

刘吉瑞：不论在国内还是国外，都有人说过这样的话，即21世纪是

太平洋时代，是中国的世纪。就个人的愿望而言，我衷心希望这一预言成为现实。但根据上面的分析，21世纪是否属于中国，取决于我们在本世纪最后十几年的努力。

吴敬琏：前事不忘，后事之师。拿我们这一代人来说，就已经错过了好几次机会。例如50年代后期出现了电子技术的冲击。我国电子工业的水平在60年代初起步时，与日本相差不远，但到60年代后期，就已落后于日本，现在的差距已十分巨大。跟后起的新兴的工业化国家和地区的差距也在拉大。例如，南朝鲜[2]电子工业起步比我们晚得多。1987年他们已经能批量生产1兆位的超大规模的集成电路随机存储器，试制出了4兆位的。但是我们还处于试制64K存储器的阶段。泰国电子产品的出口也比我们多。如果我们现在不作好准备，下一班车再错过，我们在世界经济中的位次将继续往后拉，就真的要出现“球籍”问题了。

刘吉瑞：只要我们抓住时机，中华民族还是有希望的。当前我国政府对中国在世界经济中的地位有比较清醒的认识，体制改革的决心也比较大。改革的成功为搭上班车提供了条件。而且后起国家一旦进入超常规增长阶段，其增长速度之高，持续时间之长，就不完全是单纯的算术计算能够预测的了。

吴敬琏：世界经济史上不乏这种先例。第二次世界大战后的“四小龙”短短二三十年就改变了面貌。都是“华人社会”，人家能做到的，我们也完全能够做到。

刘吉瑞：应该说，中国受到现代化先行国的挑战并对这种挑战作出反应，从时间上不晚于日本和俄国。中国在鸦片战争战败后被迫对外开放是在1842年，日本在美国的坚船利炮的威胁下被迫开放是在1853年，俄国开始现代工业发展则是在1861年左右。日本、俄国也是非西欧社会，同我国有很多相似之处，为什么俄国（苏联）、日本经过大约100年的努力就能赶上西方工业国，而我国却不能？

吴敬琏：我们可以根据前人的论述，一条一条地来探讨。首先，人们看到，一个国家能否进入现代化的行列，在于是否存在一个志在使国家富强的强有力的政府……

刘吉瑞：这一条在中国似乎并不缺乏。历史教科书告诉我们，从秦始皇开始，中国就确立了强有力的中央政权。

吴敬琏：实际上进入近代以来，中国的中央政府对全国的控制力是很差的。在古代中国，自给自足的小农经济占支配地位，需要由政府统筹安排的事情并不多，中央政府对整个经济的发展也不可能起多大的作用。在停滞的封建社会里，一切都按照因袭的常规办理。正如人们所说，中国封建中央集权统治实际上是“胥吏专政”。“胥吏”就是官府中办理文书的小官。进入近代以后，1851年开始的太平天国运动动摇了清政府的统治基础。在镇压太平军过程中形成的地方势力，又造成后来军阀

割据尾大不掉的格局，演变为辛亥革命以后的连年军阀混战，如此等等。同俄、日开始现代经济增长时相比，旧中国中央政府不仅缺乏现代意识，而且对地方的控制能力较弱。只是在中华人民共和国建立以后，情况才有了改变。

刘吉瑞：新中国成立以后经济情况虽然有了很大进步，但同一些先进的国家和地区相比，终究还是略逊一筹。这又是为什么呢？

吴敬琏：这就同传统的社会主义经济体制的缺陷有关了。中华人民共和国成立以后，模仿和参照苏联的做法，在第一个五年计划期间建立了一个相当集中的体制。苏联正是利用这套体制实现了工业化，达到了中等收入水平国家中的高档水平。在勃列日涅夫时代，人们甚至认为它跨入了高收入国家的行列，属于高收入国家中的低档国家。但是中国并没有利用这套体制完成工业化。直到粉碎“四人帮”时，在传统农业中就业的劳动力数量仍然占优势。我想问题在于中国和俄国（苏联）的条件不一样。

刘吉瑞：日本和俄国共同的地方是，工业化最初都是由政府发动的，并且在整个过程中政府始终处于强有力的领导地位。发展经济学认为，同先行国家相比，一个国家越落后，这个国家的政府干预的必要性越明显，政府对现代经济增长的发动和促进作用越大。因而我们可以认为，政府干预对日、俄的现代化起了积极的作用。但这里也有另一个问题：由于日本比俄国（苏联）还多了个市场，经济结果就大不一样……

吴敬琏：这正是我要讲的第二点，也许是更加重要的一点；一个国家能否进入现代化的行列，更要看它是否建立了一个能够有效分配和利用资源的经济体制。我们知道，大多数经济问题都可以归结为稀缺资源的配置问题。因此，根据新古典经济学的传统说法，经济学就是研究资源有效配置的学问。而有效配置资源，正是经济体制的基本功能。

从日本和俄国（包括苏联）都存在强有力的政府这一点说，它们的发展模式有共同点。但在俄国，不论帝俄时期还是苏维埃国家建立以后，政府干预都表现出抑制商品经济发展的倾向，日本却把国家强有力的干预建立在商品经济的运作之上，或者说，同市场力量巧妙地结合起来，政府不是代替和压制市场，而是帮助和扶植市场，使有形的手和无形的手共同推动经济增长，从而导致两国现代化的进程和结果的差别，这越到后来越明显。第二次世界大战以后，两国的差距就越拉越大了。二战对日本的破坏相当厉害，但日本恢复和发展得很快。苏联的发展则越来越缓慢，到本世纪七八十年代，它的经济体制就到了非改不可的地步。

那么，为什么苏联靠行政控制体制还是初步实现了现代化，在50年代以前做到了同日本并驾齐驱，而我们在现代化的初级阶段就遇到了困难呢？在我看来，这是因为俄国具有一个特殊条件，即国土辽阔、资源丰富。传统体制的一个基本特点是长于动员资源，而不能集约地利用资

源。而苏联由于具有国土辽阔、资源丰富的条件，粗放型发展格局的缺陷被弥补和掩盖了。日本缺乏资源，发展主要依靠市场经济与一定程度的行政干预相结合的体制下的集约发展格局。苏联在60年代以后需要进入集约发展时，命令经济的缺陷就日益显露。我们必须正视行政控制体制的缺陷，正面吸取苏联的教训。可是我们有些同志却看不到我们同苏联在自然资源禀赋上的巨大差别，认为只有发展到了中等收入水平，经济进入集约增长时期以后，体制才需要改革。这样的认识不免失之片面。

刘吉瑞：他们是否认为，中国目前还未到达集约发展的时期，因而与粗放发展还多少能够适应的命令经济体制目前还不需要进行大的改变，或者，中国目前还不到改革的时期；你要改革，他们就说，苏联过去没改革，不是也实现了初步现代化吗？

吴敬琏：是的。他们认为现在还可以利用行政控制的命令经济体制，等初步现代化实现以后再改革。照我看来，这实际上是做不到的。因为一个国家的发展方式必须与它的发展条件，首先是资源的状况相适应。中国的资源条件决定了它的现代化不能走粗放发展的道路。正如美国比较现代化专家布莱克（Cyril E. Black）等在《日本和俄国的现代化》一书中指出的，俄国现代化过程同日本相比，最突出的一点就是它采用了粗放利用资源的形式。由于俄国资源丰富，这种粗放发展的体制能使其初步实现现代化。只是在初步实现现代化以后，旧体制的弊端才以十分尖锐的形式暴露出来。而中国是一个自然资源的人均占有水平很低，国民财富积累的“底子”很薄的国家，对这样一个国家来说，如果我们试图依靠一个只适应于粗放发展的体制（如苏联型的命令经济体制）来实现现代化，那就无异于空想。粗放式的高速增长是我们相对贫瘠的资源所无法支撑的。

刘吉瑞：这就是说：“地大物博”除以10多亿人口，就显得地不大物不博了。拿耕地来说，中国目前的人均耕地大约1.4亩左右，并且还在减少。苏联的人均耕地却达13亩。在苏联的条件下，集体农庄的粗放经营或许还能继续一段时间。但我国的人均耕地占有状况，迫使我们提前进行农业改革，进行集约经营。其他资源的状况大致也与此相似。因此，即使为摆脱所谓“马尔萨斯陷阱”（Malthusian Trap）的阴影，也要求中国在开始初步工业化的时候，就建立一种有效利用资源、集约发展的体制。

吴敬琏：命令经济体制恰恰不能满足这样的要求。我们过去几度出现过“起飞”或高速增长的迹象，但很快就掉了下来，原因就在于原有体制下的增长是以高投入为前提的，而持续的高投入则受到资源条件的制约。

刘吉瑞：由此可以说明解放后经济增长忽上忽下、几经反复的原因。根据您上面的分析，是否可以认为，中国历史学界关于中央高度集权的政府严重阻碍资本主义发展的观点只适用于1840年以前的明清社

会。就近代而言，在中国出现了这样的情况：当西方列强向东方这个“天朝古国”施加压力，进行挑战并从事各种侵略活动时，客观上需要有一个强有力的中央政府组织民众对此作出反应，或者通过创造性地学习，或者通过内部的变革，使社会走上现代化的轨道。但恰恰在需要强化中央政府消除割据和推行市场化的权力的时候，中央政权却腐朽衰微了。而这个衰微了的中央行政权力，在压制自由企业的成长上，却又表现得游刃有余。这也许正是近代中国出现各种悲剧的一个重要原因。其次，解放后，中央政府开始变得坚强有力，现代意识也大为增强，但建立的体制却是排斥市场的粗放型分配和利用资源的体制。而经验证明，这一体制又不可能使中国实现现代化。

吴敬琏：这种情况，在清政府倚重地方封建势力镇压太平天国，造成中国数十年军阀割据和混战的历史事实中看得十分清楚。鸦片战争后，有识之士普遍认识到，为了“自强求富”“师夷之长技以制夷”，需要兴办实业。但在当时，清政府的中央权力和八旗武装已经式微。为了镇压太平天国及其他农民起义，清王朝只能依靠地方团练（后来演化为湘军、淮军）；为此，1853年由江苏开始，在交通要道设立关卡，征收名目繁多、税率不一、重复征收的“厘金”，作为主要的财政来源。这一套制度为祸数十年，成为统一的国内市场难于形成、民族工商业难于发展的重要原因。

刘吉瑞：政府有效干预的再一个方面是资金积累。直到解放前，历史上没有一个政府能有效地把社会剩余资金动员征集起来用于扩大再生产。在国民党政权时期，即使在经济发展较好的30年代上半期，资金积累占国民生产总值的比率也没有超过6%的。中华人民共和国成立后，中央政府能把积累率从这样低的水平迅速提高到使现代工业的基础得以建立的水平，无疑是一个历史性的进步。

吴敬琏：但由于传统体制抑制了商品经济的发展和生产单位的积极性，积累起来的资金的使用效果极低。我国的边际资本产出率（ICOR）同其他国家相比，要高出30%到100%，也就是说，每增加1元国民收入，要投入比其他国家多得多的资金。在这种情况下，投入多，效果不佳，再加上资源稀缺，我们就很难长时期地支持高速度的增长。

刘吉瑞：各国现代化过程的共同点在于：必须建立一个有效分配和利用资源的机制，从而使社会经济活动符合马克斯·韦伯（Max Weber）所说的合理性原则。实行经济合理性的最基本机制就是市场机制和政府的干预相结合。首先，是否存在较为发达的市场体系是传统社会与现代经济的一个分界线；没有市场机制，很难实行从传统的习俗经济或指令经济向现代经济的转变。但从整个社会协调的角度看，政府干预事实上也是必不可少的。因此，先行国家与后起国家共同的地方是经济发展都离不开市场，不同的是在政府与市场的结合方式上，后起国家现代化过程中政府的作用相对大些。

吴敬琏：需要注意的是：后起国家现代化过程中政府干预的必要

性，不仅是需要用以弥补市场失灵，而且是由于市场的发育形成离不开政府的扶植和引导。

刘吉瑞：这就是说，后起国家的市场也不是自然发育而成的，需要政府采取措施，加快市场力量的成长和统一市场的形成。

吴敬琏：战后新兴工业化国家和地区的经验表明，它们之所以能取得较好的发展成就，很重要的一条是利用政府力量加快市场发育。从老牌工业化国家的发展历程中，也可找到类似的证据。政府在市场形成中既可起到阻碍作用，也可起到促进作用。譬如，英国和法国的差别就很大。英国从资产阶级革命后，就采取了自由贸易政策，因此国内的统一市场很快就形成，并且在政府的推动下，迅速扩大了国际贸易。而在法国，虽然在重商主义时代，政府也采取推动国际贸易的政策，但在国内采取了一些不利于统一市场形成的做法。结果行政权力占支配地位的状况终波旁王朝之世而未能有大的改变，从而使法国国内市场的形成以及产业革命的起步比英国晚了几十年到一百年。

刘吉瑞：具有现代意识的政府与市场制度结合，是后起国家抓住发展机会，加入赶超梯队的必要条件。从历史的经验看，中国由于没有这套体制，失去的机会实在太多了。洋务运动、戊戌变法、辛亥革命等，都未能使中国富强起来，关键在于没有建立起能够推进现代化的体制。在中国这样一个大国，如果缺乏能促使经济持续增长的机制，光靠少数人的努力是很难改变落后面貌的。1840年以来，因为没有这套体制，多少志士仁人的奋斗都以一事无成告终。

吴敬琏：中华人民共和国成立后，我们是通过多次曲折，才逐渐地认识到上面所说的这些既浅显、又深刻的道理的。在中国，为了赶超发达国家，需要对旧体制进行改革的问题，是1956年最先提出来的。当时提出必须加快赶超的直接动因，是认识到落后的危险性，决心赶超发达国家。那时发生过一个美国人利用大气环流施放携带高分辨率、自动定位摄影机的高空气球对我国进行侦察的事件。这一事件使中国领导人产生了一种危机感，在1956年初召开了“知识分子问题会议”和提出“向科学进军”及“赶超世界先进水平”的口号。同时，为了克服当时已受到很多指责的体制的弊病，从下到上全面进行了第一个五年计划时期经验教训的总结。当年5月，召开了“全国体制会议”，原则确定对国家管理体制进行改革。但是，50年代后期的这次改革的尝试没有成功，原有体制笨重不灵的弊端没有根除，几次反复反而导致混乱。我国的体制同苏联相比，在浪费资源、压抑人的积极性、阻碍技术进步等方面的缺陷有过之而无不及。后来的极“左”思潮和十年动乱在一定意义上也是这套体制的产物。1979年改革的思想之所以能够迅速取得优势地位，与其说是由于对中国在当代世界经济格局中的地位和历史方位有了大彻大悟，还不如说是由于国民经济特别是农业濒于崩溃的危机促成的。当时多数人认为农村中的人民公社制度已经到了非改不可的地步。不但中国，不少社会主义国家的改革都是首先从农业起步的，这是因为农民在旧体制下被挖得最苦，农村的衰败到了惊人地步。当然，农业生产发展的潜力较大，

并且社会化程度较低，从它起步风险较小、成功的可能性很大等等，都使农业成为改革的“突破口”。经过最初几年的改革，农业的发展又要求进而改革城市经济体制。

刘吉瑞：改革的最初冲动源于旧体制的危机，这在改革的初期是不难理解的。但在突破旧体制，改革深入到城市工业乃至整个国民经济体制的阶段以后，各项改革互相衔接、互相配套的要求越来越高。事实上，农业体制改革的领先也只能是暂时的，在城市体制不实行相应变革的情况下，农村也不可能实行真正的商品货币化。

吴敬琏：农业的改革和发展必然要求加快城市乃至整个国民经济的体制改革，是很明显的事实。农村改革促使商品经济的发展，它要求城市经济和整个国民经济加快商品货币化的步伐。如果农业是商品经济，城市还是产品经济，这两大部门之间的交换就难以进行。如果工农两个部门长期在不同的体制基础上运行，那么整个国民经济的运行状况就会因两大部门间的矛盾冲突而恶化，从而阻碍扩大再生产的持续进行。这样，从农村货币化的发展自然就导出了城市改革的必要性。同时，农业效益的提高和剩余的增加，又为工业的发展和城市改革的起步提供了条件。从世界各国的发展过程看，现代化通常由农业启动，即以农业革命为先导。但如果紧接着不出现工业化浪潮，那么单靠农业剩余是难以支撑国民经济的长期发展的。

刘吉瑞：这实际上涉及您曾经详细论述过的二元经济现代化的问题。对所有发展中国家来说，一开始都是单纯的农业经济或农业社会。当工业化扩展、波及发展中国家以后，就出现了农业社会向二元经济的转化。经过二元经济时期后，再开始二元经济向现代经济的转换。我们现在的任务是加快二元经济向现代经济的转变。

吴敬琏：根据我们对中国近代经济史的分析，二元经济现代化的过程在中国表现为这样几个阶段：1840～1920年为传统农业向二元经济转化的阶段；1920～1952年为二元经济时期；1952年开始了二元经济向现代经济的转变。我们在最初的研究中，把二元经济向现代经济的转变看作一个没有段落区分的平滑过程。后来我们先分析了各国的情况，然后回过头来联系我国的实际，我们发现，二元经济向现代经济的转变过程，又大致可以分为常规增长和超常规高速增长两个不同的阶段。也可以通俗地把前一阶段称为“助跑阶段”，后一阶段称为“起飞阶段”。

刘吉瑞：超常规高速增长阶段在后起国家和地区的发展过程中表现得比较明显。第二次世界大战后的日本，60年代后我国的台湾地区和稍晚一些的南朝鲜，增长和发展都具有超常规增长的特点。

吴敬琏：在我看来，我国目前还处于二元经济现代化的常规增长阶段，也就是为下阶段的超常规增长创造条件和做准备的时期。在物质技术基础方面，这种准备工作主要表现为三方面：一是农业基础的奠定；二是基础设施的建设；三是基础工业的初步发展。这三方面的准备工作

如何，对以后经济的高速增长意义重大。如日本，1955年以前在这三方面打下了基础。更重要的准备工作还在于体制方面，就是我们刚才说过的，建立起一个能够有效地配置和利用资源的体制。例如日本战后在进入高速增长以前，通过农地改革、解散财阀，消除了经济体制中的封建性因素，接着，通过“道奇改革”方案的实施，实现了统制经济向市场经济的转轨。这样就奠定了高速增长的体制基础。南朝鲜60年代初就在建立竞争性市场和政府宏观管理体制两方面做了许多工作，建立起所谓“政府主导型的市场经济”。台湾地区60年代初期的“十九点财经改革”也如此。这些工作，对以后的高速增长是具有决定性意义的。由于传统的社会主义经济体制不能有效地配置资源，我们为高速增长而做的准备工作的好坏，在很大程度上取决于改革。也就是说，只有新体制的框架基本建立以后，我们才能说“起飞”的体制方面的条件已经具备了。

刘吉瑞：前一段时间有人说，我国已经进入了高速增长或“起飞”的时期。从上面的分析看，这种观点难以成立。确实如您所说，我国目前尚不具备持续超高速增长的条件，特别是体制条件。如果认为超高速增长时期已经到来，那无异于说在传统体制未得到基本改造或还未走出双重体制阶段以前，就能实现有效率的高速度增长。

吴敬琏：有些同志正是从这一点出发，认为体制改革可以慢慢来。因为既然我们在当前的双重体制下已经进入了高速增长阶段，就没有必要改变这种状况。我以为这种认识是不正确的。在双重体制下，资源不能有效配置，企业和劳动者的积极性也不能充分发挥，因而经济效率低下，投入多，产出少。在低效率的基础上高速增长，其后果必然是通货膨胀的压力越来越大。因为高投入必然表现为需求过旺，而低产出一定会导致供给相对不足，这样，在国民经济整体效率不高的情况下追求产值产量增长的高速度，就势必出现短缺和通货膨胀。所以与其在体制改革未取得根本性突破以前用高消耗、高膨胀取得一时的高速度，不如先放慢增长速度，换得改革的初步成功，即实现经济体制由命令经济向有计划指导的市场经济的基本转轨，然后在效率不断提高的前提下全速前进，才有可能保持持续稳定的增长。从这一点来说，我们也应当对改革有紧迫感。

刘吉瑞：这里隐含着短期增长与长期发展的选择问题。怎样选择决定于价值取向。我的想法是，一方面我们要有紧迫感，另一方面不能急功近利，要有长远观点。从国际经验看，后起国家追赶先行国家犹如马拉松比赛，短期的经济增长相对而言不那么重要。如果短期内虽能取得高增长，但资源代价太大，因而不能保持持续稳定的增长，那么这种增长就是不值得或不可取的。

吴敬琏：我很同意你的观点。正像俗话所说，“磨刀不误砍柴工”。所以我们几个同志一起写的一个体改方案提出了这样的建议：我们的改革应当像“大道定理”（turnpike theorem）所说的，为了实现远期目标，应当从总体上进行规划，而不能将长期问题分解为若干单独的短期问题，孤立地加以解决。我们不应目光短浅地追求眼前的高速度，而要

首先保证改革成功，实现长期的稳定发展，这就如同先绕点路进入高速公路的入口，由于能在上路以后高速行进，算总账，原来的“弯路”也是值得的。从长远看，采取这样的策略，发展不是慢了而是快了。

刘吉瑞：这可能是后起国家在追赶先行国家的过程中，在一定阶段上的明智选择。也就是说，改革的最终目的是为了发展，但短期内增长要服从改革。

如果我们不是从抽象的意义上讨论改革的必要性，而是在改革进行了十年的今天，也就是在行政协调的旧体制的一统天下已被突破、但在许多领域还顽强地存在，而商品经济的因素还在各方面成长，却未能配套成龙、发挥协调国民经济的整体功能的这样一个特定阶段来讨论加快改革的必要性和可能性，也许认识能前进一步。因为对大多数人来说，要不要改革的问题已基本解决了。目前面临的主要问题是怎样进行改革，是搞得快一些，尽可能速战速决，还是慢一些，稳扎稳打较为有利。

吴敬琏：我觉得除了上面已申述的各种理由外，现阶段加快改革的必要性，来自这样几个方面：首先，双重体制不可能有效地配置资源，改善企业的动作和提高劳动者的积极性，因而这种胶着对峙的状态不能长期持续。在双重体制下，行政和市场都能发挥一定的调节作用，但它们之中的哪一个又都不能有效地配置资源。当需要行政强制时，行政机关却因货币力量的侵蚀而“硬”不起来；而当需要市场调节时，市场信号却因各种行政管制而受到扭曲，同时市场机制对生产和交换的调节也受到行政干预的牵制。这样的状况如果拖得很长，势必出现南斯拉夫、匈牙利等国现在已经出现的“停滞膨胀”局面，而到那时，改革将处于“弃之可惜，食之无味”的两难境地，再要发起冲刺就力不从心了。其次，加快改革是扩大前十年战果，缓解当前面临的严峻局势的唯一选择。目前对改革、开放和发展构成潜在和现实威胁的，主要是通货膨胀、贿赂腐败、分配严重不公等现象。这些问题只有通过改革来解决。如行贿受贿、倒卖指标，人们自然可以从端正党风和社会风气的角度采取措施，但要治本，必须通过价格、计划、物资调拨等的配套改革，使“双轨”合一，消除利用计划内外差价牟利的经济基础。如果继续保留价格双轨制，为全国人民痛恨的以权谋私、行贿受贿等现象和计划物资倒卖现象势难根除，甚至有可能愈益严重。最后，如果旷日持久，一些有利条件会逐步丧失，而矛盾会积累得越来越多，从而增加和扩大长期风险。例如，从经济上说，低效益的高增长将因缺乏后劲而难以为继，经济结构将因得不到根本调整而恶化，居民收入将因效益低下而提高缓慢，国际收支将因进入还本付息高峰而出现较大逆差，等等。从政治上看，期望改革尽快成功，给他们带来利益的人，其信心和热情可能下降并转化为一种失望和抱怨情绪，靠固定收入为生的阶层会因通货膨胀而削弱对改革的支持，更为重要的是，从各种双轨制得到好处的人，会要求固化现有利益格局，打着“维护现有改革”的旗帜，反对或者阻挠进一步的改革。

刘吉瑞：从另一个角度看，尽管目前改革面临着总需求膨胀，经济环境较紧，利益刚性很大，国家财力比较紧张等困难，但有利条件也不少。过去几十年经济、政治上的多次折腾，特别是“大跃进”的狂热、三年困难时期的饥饿以及“文化大革命”十年的动乱，使传统体制的弊端暴露无遗，全国上下人心思改。这是一。前十年的改革，使我国一半左右的经济活动脱离了指令性计划的轨道，乡镇集体企业和个体企业的力量日益壮大，并且从中涌现了一批有竞争意识和进取精神的企业家，这是苏联东欧国家缺乏而我国特具的第二个有利条件。目前的国际形势也对改革有利。我国扩大出口和利用外资的潜力很大，特别是有着强烈的民族认同感的海外华侨，他们的财力、智力、关系网等，都为祖国的改革开放创造了条件。这是三。另外，尽管超高速增长造成总需求膨胀、结构不合理等亟需解决的问题，但经济保持一定的增长势头总比“滞胀”要好。较高的经济增长使改革中调整利益关系要相对容易些。最后，在筹措改革风险补偿基金方面，也还有一些腾挪的余地。譬如，我们拥有这么多的国有房地产、国有中小企业，在清产核资、精心规划后可以有步骤地拍卖相当大的一部分，拍卖所得的资金可作为改革的后备基金。总之，我的想法是，我们既要看到前阶段改革已取得了一些实质性进展，造就了一种完全退回到传统体制已绝无可能的态势，从而孕育着在不太长的时期内建立新体制的机会和希望，也要看到如果目前不抓住时机，痛下决心加快改革，会出现两种体制并存、整体经济效益低下的格局长期存续，乃至出现部分倒退或发展成为行政特权经济的可能。后一种局面当然是我们不希望出现的。

吴敬琏：可是也有一些同志认为现阶段改革不宜加快，只能耐着性子慢慢来。他们的理由是，我国目前仍处于社会主义初级阶段，庞大的人口基数、沉重的就业压力、不稳定的农业、日益紧张的资源、严重短缺的资金等硬约束条件，使经济改革面临着较紧的环境。因而，在最近七八年或十几年，不可能真正建立起有计划商品经济新体制的框架，只能为建立新体制基本框架创造某些条件。还有一些同志甚至认为，由于遇到了某种“硬约束条件”，体制转轨是一场旷日持久的社会运动，贯穿于整个社会主义初级阶段的始终，需要经过几代人的努力才能取得成功。因此，必须克服“急于求成”的思想。

刘吉瑞：这些同志所说的“硬约束条件”，概括起来无非是我国目前的生产力水平低这一条。我们承认在目前的条件下是不可能建立以高度发达的社会生产力为基础的经济运行机制的，因而在体制改革的目标模式上要反对照搬发达的市场经济模式的倾向，即脱离发展中国家的国情，把社会主义原则和发达国家的市场体系、调控手段简单相加，作为我国改革要达到的目标的做法。但是，体制转轨与体制发育是两个不同的概念，体制转轨指的是在几乎相同的生产力水平下，从行政控制转向市场协调。由于传统体制排斥市场机制，既不利于资源有效配置，又极大地压抑了劳动者的积极性，从而阻碍了生产力的发展。中国目前的主要矛盾是市场化程度落后于工业化程度，是生产关系制约生产力的发展而不是相反。因而，我们完全有可能在初步现代化实现以前，在目前这样的生产力条件下实现体制基本转轨，转向以市场调节为基础的新体

制。另外，不加快改革，又如何发展生产力，改变“紧运行”，放松“硬约束”呢？

吴敬琏：发展中国家生产力的发展和相应的市场制度的成熟和完善是一个相当长的过程，我们不能急躁冒进。但是，从基本上以行政指令配置资源向基本上以市场机制配置资源的初步转轨，这样的社会变革不能不具有跳跃性和非连续性的特点，不能一拖几十年甚至上百年。一场自上而下的社会变革如果长达100年，那么即使成功了（实际上不可能成功），也不能称之为改革。据一些国外著名经济史学家的研究，市场机制的产生、发育成长和日趋成熟，大致经历了500年的历史。可是在这个过程中，许多国家从纵向从属或经济外强制占支配地位转向以市场横向联系为主，转变过程的持续时间并不那么长，更不用说战后有的新兴工业化国家和地区在短短几年就建立了市场经济体制。尽管这时的市场很可能是不那么完全和发达的，但基本的框架总归确立起来了。

刘吉瑞：要说改革有困难，社会主义国家改革的困难主要并不在生产力因素。这些国家的工业化客观上已经为市场的建立和充当经济的主要协调者创造了生产力前提。要说生产力水平低构成了市场化的硬约束，那就应该说，当年建立指令性计划体制受到的“硬约束”要比今天不知大多少倍。马克思主义经典作家一开始就认为，计划经济要建立在高度发达的社会化大生产的基础上……

吴敬琏：所以有些经济学家以中国生产力不发达为理由，认为中国在社会主义初级阶段不能建立商品经济，他们的论证多少有点“数典忘祖”之嫌。不过，这样话题可能说得远了。其实只要看看和我们生产力相当的国家和30年代中国的情况，就可以发现，我们目前并不存在初步市场化的生产力硬约束。事实上，如果党和政府能抓住时机，在全国上下统一认识的基础上，集中全民族的智慧和力量，打几次决定性的配套改革战役，那么在近期或中期就能分步由低到高地建立起社会主义市场经济的新体制。而如果只采取一些零敲碎打的、不配套的措施，“步子不大年年走”，甚至“年年都有新道道”，那么，表面上看来热热闹闹，而且没有多少阻力和风险，实际上改革将很难取得根本性的突破，国民经济将在有很大缺陷的经济体制下带病运转。我认为这条路是不可取的。无论从中华民族的长远利益看，还是从现阶段经济发展的要求看，尽快实现经济体制的初步转轨都是绝对必要的。除了加快改革，我们别无选择。

[1] 见《读书》杂志1987年第9期。

[2] 1992年后称韩国。为保留著作原貌，再版时对类似历史称谓均不作改动。

第二讲
可行的社会主义经济模式

刘吉瑞：社会主义各国很早就发现，要加快现代化的步伐，必须改革经济体制。但是，各国在探索、选择符合实际的社会主义经济体制模式时，走了一条曲折的道路。这种探索目前仍在继续。总结各国的理论和实践，对目前我国正在进行的体制改革，无疑具有重要意义。

吴敬琏：从50年代开始，各社会主义国家先后认识到传统的体制带有严重的缺陷和弊病，必须加以改革。但是，应当以什么样的新体制取代旧体制，即改革的目标模式是什么，在相当长的时期内是不清楚的。这样，各国只能在理论上不断探索，在实践中不断摸索。经过或长或短的时间，改革的目标逐渐有了初步的眉目，这就是建立社会主义有计划的商品经济，或者叫做社会主义的市场经济。

刘吉瑞：对社会主义经济模式及其转换的探索，最初是从苏联20年代开始的。匈牙利经济学家萨穆利（Laszlo Szamuely）60年代写过一本名叫*First Models of the Socialist Economic System*的书（中文版译名：《社会主义经济制度的最初模式》[1]）。在这本书中他指出，社会主义经济的第一次模式转换乃是从战时共产主义转向新经济政策。当然，那时人们并没有自觉地认识到这一点，或仅仅以为只是一种政策变化。现在看来，实施新经济政策不仅是政策转变，而且是体制改革的第一次尝试。

吴敬琏：《社会主义经济制度的最初模式》是一本写得很好的书。现在回过头来看，1921年的转变具有伟大意义。新经济政策确实反映了对一种新的社会主义经济模式的探索，以致我们在今天的改革中仍能从新经济政策得到某些启示。这可以从各国开始改革时无一例外地回顾总结新经济政策的经验教训这一点得到证明。只不过在当时，人们的认识并未提高到这样的程度。对此可作些具体分析。

十月革命前夕列宁在芬兰写了《国家与革命》，它反映了俄国共产党人在取得政权前夕对社会主义经济体制的设想。这一设想的要点是把整个社会变成一个“辛迪加”，政府则成为这个“辛迪加”的总管理处，社会全体成员是这个总管理处的雇员。革命胜利后，俄共就按“社会辛迪加”的模式着手组织苏维埃经济。但是，当时碰到了经济比较落后、原先设想的模式难以实施的现实问题。这时，俄共领导人包括列宁本人在内产生了两种思想。一种思想是继续坚持“社会辛迪加”的模式；另一种思想则认为俄国的现实使革命前的设想不可能实现，因此要走国家资本主义的道路，经过一个相当长的多种经济成分并存的阶段走向社会主义。

1918年上半年是这两种思想交织的时期。1918年下半年，战争迫使俄国革命的领袖选择了“战时共产主义”。当时他们认为，既然客观形势迫使俄国采取这类措施，这也没有什么坏处，因为共产党人正可以借助于这些军事化的措施较早地实现自己的理想模式。

刘吉瑞：对此，现在仍有争议。相当数量的学者认为战时共产主义是客观环境所迫；另一些学者则认为，虽然客观因素起了一定作用，但主要还是由于当时革命的领袖们认为这样做就是在建设社会主义，实现共产主义者的目标。

吴敬琏：我采取后一种观点。正是因为有这样的认识和信仰，所以当1921年放弃“战时共产主义”，转向新经济改革时，列宁自己也说过诸如“暂时的退却”之类的话。而绝大多数干部更一致认为，如果处在和当时的俄国不同的条件下，譬如在生产力水平比较高、没有战争威胁等情况下，战时共产主义模式是完全可行的，只可惜俄国人没有好运气。上面提到的萨穆利那本书一开头，就引用了当时的许多高级领导干部的言论，这些干部对“战时共产主义”依依不舍，有着强烈的“怀旧”情绪。

刘吉瑞：这种思想在以后各国的改革中也屡见不鲜。无论在50年代中期的东欧，还是70年代末期的中国，都有人把发展商品经济看作是一种“让步政策”，甚至认为是“倒退”。如我国农业推行承包责任制时，就有人对“一大二公”的人民公社深表惋惜，说什么“辛辛苦苦几十年，一夜退到合作化前”。可见，“战时共产主义”模式及其变种，有一定的思想基础。

吴敬琏：这种思想基础，就是在社会主义公有制的条件下商品生产和商品交换将会消亡的构想。1985年我写过一篇文章，分析这种构想的理论和现实的前提。我们知道，马克思和恩格斯当年就有过这样的设想：在社会主义条件下，社会能够把整个国民经济当作一个“大工厂”来管理，因而它将不再是商品经济了。到本世纪初，这种设想发展成为对未来经济体制的整套具体设计，并成为国际社会主义运动中占主导地位的思想。因此，当国内形势要求采取某些战时动员办法的时候，苏联共产党人就认为这是实现社会主义理想的良好机会；而在“战时共产主义”的政策碰壁以后，不少人又以为这是当时当地的条件所致，而不是传统的社会主义经济模式出了什么毛病。

社会主义各国的实际经验表明，采用命令经济体制的那种行政控制的方式在社会化的大经济中配置稀缺资源，不可避免地遇到两方面的障碍。这就是：第一，在信息机制方面，现代经济无论在生产结构还是需求结构方面都极其复杂，而且变动迅速。要求中央计划机关及时掌握和处理这些信息，迅速完成包含亿万个变量的模型计算，得出资源配置的正确结论并将根据这种计算编制的统一计划层层分解下达到执行单位去，几乎是不可能的。第二，在激励机制方面，由于社会主义社会广泛存在着利益矛盾，中央机关从基层取得的基础资料会因为各种利益主体有意和无意的偏离实际而发生扭曲。而且，即使资料和计算都准确无

误，中央规定的计划也会由于各个层次上的本位利益而在执行中发生偏差。因此，传统体制中以行政命令为主干的资源配置方式是不可能有很高的效率的。这一点，在和平时期的经济中就暴露得更加明显了。我想，这才是“战时共产主义”政策有必要向新经济政策转化的深刻经济根源。可是在当时，传统的社会主义经济观念是这样的牢固，以至于人们把新经济政策看作是在特殊政治经济条件下的一种“退却”。

刘吉瑞：我认为，当时人们认为新经济政策是一种“退却”，还有一个原因是人们以为它只是恢复被战争破坏了的国民经济所必需，一旦经济恢复，国家工业化运动开始，就应当结束“退却”，转入“进攻”。所以，研究20年代模式转换能给我们较多启示的，可能是新经济政策后期的工业化论战。这涉及要不要坚持新经济政策模式，能不能在新经济政策的模式框架下实现社会主义工业化，以及新经济政策发生逆转，导致重新恢复高度集中的体制模式的原因等重大问题。

吴敬琏：的确是这样。1924年以后，苏联经济大体得到恢复。这一事实对不同的人引起了不同的反应。联共党内有一部分领导人从实行新经济政策、转入市场体制对经济产生的巨大积极影响认识到，新经济政策是一种应当长期坚持的方针，甚至隐隐约约地感到，新经济政策是一种可供替代的社会主义经济体制模式。其代表人物就是布哈林（Nikolai Bukharin，1888~1938）。斯大林则利用列宁关于停止退却的话来反驳布哈林，认为退却应该停止，需要马上转入反攻。

刘吉瑞：在列宁逝世后的一段时间，斯大林好像支持布哈林的主张。当时“左”派反对派在经济上的代表主要是普列奥布拉任斯基（Evgennii Preobrazhenskii，1886~1937）。

吴敬琏：在跟托洛茨基（Lev Davidovich Trotski，1879~1940）、普列奥布拉任斯基的剥夺农民、“超工业化”等主张作斗争时，斯大林同布哈林站在一起。但后来，斯大林实际上采取了比“左”派还要“左”的政策。例如，普列奥布拉任斯基认为，在当时的苏联存在社会主义原始积累规律和价值规律两种规律。价值规律反映资本主义经济的要求，原始积累规律则反映社会主义经济的要求。随着社会主义经济的发展，原始积累规律必将取代价值规律。这种理论是为通过剥夺农民积累工业化资金的做法张本的。由于当时的俄国基本上还是一个农业国家，工业比较弱小，单靠工业自身的积累发展工业，不足以满足迅速工业化的要求，“左”派主张用剥夺方法从农业中取得高速工业化所需的资金。斯大林虽也谴责剥夺农民的意图，但后来却变本加厉地执行剥夺农民的政策，如高额征税、通货膨胀、工农业产品不等价交换等，特别是工农业产品严重的不等价交换，“把农民挖得很苦”（毛泽东语）。

刘吉瑞：布哈林提出了坚持新经济政策，通过城市商品交换积累资金，用渐进方式实现工业化的主张。他的许多政策主张具有科学性，并且经济思想的内容十分深刻。譬如，他十分强调市场机制在工业化过程

中的作用，认为工农两部门要保持协调发展，主张国民经济的发展不能急躁冒进，要始终注意平衡，速度不能太快，“不能用明天的砖来打今天的墙”。另外，他十分强调团结农民，主张让一部分农民先富起来，甚至提出了“发财吧”的口号。他认为与农民作对的无产阶级政权是不能巩固的。但另一方面，布哈林的理论和政策也有不符合实际或不那么切实可靠的一面。例如，在他的工业化模式中，产业发展遵循先行国家从轻工业开始的顺序，从而与苏联当时的需要相脱离。通过等价交换积累资金似乎也有点“急惊风碰到慢郎中”，难解当时迫切需要资金的燃眉之急。与此相比，斯大林通过挤压消费积累资金的主张，显得更适合迅速建立大工业的需要。理论本身的缺陷和激烈的政治斗争，最终使得新经济政策难以继续。当然，政治斗争对决定俄国工业化的道路和体制模式更有决定意义。

吴敬琏：经济史学家亚历山大·格申克龙（Alexander Gerschenkron, 1904~1978）曾经说过，现代化需要大量的资金。在老牌的欧洲国家，资金主要由原有的工场手工业提供。但在后起的落后国家，资金积累需要一种替代的机制。你刚才说得对，布哈林似乎想沿用老牌欧洲国家的传统办法来解决后起国家的问题。这同当时苏联亟需快速实现工业化来增强国力，以对付来自国外威胁的要求不相适应。实际上现代化起步时经济越落后，越需要采取其他办法，强制的色彩也越浓。战后一些新兴工业化国家和地区的情况也如此，强制积累的成分很大。但这并不意味着一定要采取斯大林那种极端的手段。只要能找到较适合实际的其他替代方式，是可以既不犯斯大林的错误，又能做到高效率基础上的高积累和高增长的。

刘吉瑞：这样看来，社会主义经济模式不可分割地包括两方面的内容，一是社会主义经济体制模式，一是社会主义经济发展模式。在苏联20年代的争论中，既有建立何种体制的问题，也有采取何种发展模式的问题。两者之间的关系是十分复杂的。最初实行“战时共产主义”时，体制模式决定了苏联的发展模式是一切为前线，军事工业放在首位。但当国民经济临近崩溃时，不得不采取新经济政策。经济发展要求体制模式转换。待国民经济恢复后，争论就集中在工业化模式即发展模式上。优先发展重工业的发展模式一旦定型，整个体制的行政性质就越来越强。逻辑似乎是这样的：优先发展重工业要求工农产品不等价交换（国家拿不出足够的轻工业品）；农民不答应，就搞集体农庄，从所有制和劳动组织形式上解决问题；强迫集体化遇到抵抗时，再加上政治高压手段，如此等等。

吴敬琏：所以这场争论通常称为工业化论战。论战中体制模式和发展模式交织在一起，发展模式显得更突出，因为在当时的国际环境中，斯大林强调苏维埃政权处于危机中，要求通过高速度的工业化或超工业化来增强国力。这样，在一个封闭隔绝的环境里迅速推进工业化的客观要求，为实行行政高度集权的体制提供了基础。我以为，发展模式与体制模式的一般关系大致是这样的：在经济模式开始定型时，发展模式通常决定体制模式；而当体制模式确立后，发展模式就成了体制模式的函

数，就是说，集权的行政社会主义体制往往具有所谓投资饥渴和扩张冲动，要求实行高速度粗放发展的方针。当然，这一假设能否成立，还要进行广泛的经验检验。但是可以断言，发展模式与体制模式的关系，是比较经济学和发展经济学的一个尖端课题。发展中国家的理论工作者在这方面有大量的工作要做。

刘吉瑞：前段时间苏联为布哈林的千古奇冤平了反。这为我们进一步研究苏联20年代的模式转换提供了条件。话要说回来，目前人们通常所说的社会主义经济体制改革，毕竟是50年代，特别是赫鲁晓夫在苏共“二十大”的秘密报告以后才开始的。南斯拉夫是改革的先驱者。它最早对传统模式提出了挑战，创造了所谓工人自治或社会自治的新模式。南斯拉夫的改革在早期取得了一些成功，但后来的经济状况很糟：高通货膨胀和低增长并发，民族矛盾加剧，工人罢工不断，居民生活水平同70年代比不仅没有提高，反而下降。所以很难说南斯拉夫的改革是成功的。但问题究竟在哪里，却又众说纷纭，莫衷一是。

吴敬琏：南斯拉夫是在50年代初期开始改革的。当时，斯大林通过共产党情报局对它施加了很大的压力。为了顶住来自莫斯科的压力，南斯拉夫采取了分散决策权力以发动群众的办法来克服困难，由此开始了改革。南斯拉夫开始改革的原因虽然带有某种特殊性，但其他国家改革初期也有类似的分散化的做法。这种做法背后的潜台词是，传统体制的最大弊病在于决策权力过分集中，抑制了群众的积极性，因而改革的方向是下放权力，照顾群众利益，调动群众积极性。所以在相当长的时期内，所有社会主义国家（包括南斯拉夫）的改革都带有如下特点：一是行政系统内上级向下级放权，突出地表现在苏联斯大林逝世后1957年赫鲁晓夫的分权改革和我国1958年的“体制下放”。一些研究社会主义国家经济改革的西方经济学家如莫里斯·鲍恩斯坦（Morris Bornstein）把这种做法称作“行政性分权”。采取这种办法的社会主义经济也许可以叫做“分权的行政社会主义经济”。

刘吉瑞：在南斯拉夫，“行政性分权”表现为把联邦的权力下放给共和国和自治省。

吴敬琏：赫鲁晓夫1957年分权时把权力下放给了加盟共和国和经济区，在中国1958年则下放给省、市、县政府。这种改革由于仅仅是行政系统内权力的转移而没有改变政企不分的状态和行政控制的本质，因而效果不好。第二个特点是在命令经济的总框架下“扩大企业自主权”。各国改革时都采取了简化考核指标，扩大企业权利的措施。但一方面，由于企业依然隶属于行政机构，仍然缺乏自主经营的权利；另一方面，企业可能因得利较多或只负盈不负亏而“活”了起来，但却因此导致企业行为的扭曲，最后政府又得把原来放下去的权利重新收上来。例如，苏联一度把众多的考核指标简化为纯收入指标，但一段时间后发现，企业只抓眼前纯收入和价高利大的产品，而忽视品种产量指标的完成，以及新产品试制、技术革新等，靠单个指标难以保证社会经济的协调发展和正确评价企业的经济效益，还得恢复产品品种、产量、质量、新产品试制

等指标，最终又回到老路上去了。第三个特点是强化物质刺激。如苏联建立了物质鼓励基金，在我国则实行了利润分成制度。这些措施可以在一段时间里起到调动企业和职工积极性的作用，但在不存在竞争激励的情况下物质刺激的作用是不能持久的，而且往往造成国家财政收入的减少，消费需求的膨胀，这样一来，强化物质刺激的做法更难以持久。所以强化物质刺激和批判物质刺激往往交替进行。中国60年代在批判物质刺激方面进行得更彻底。这是尽人皆知的。

刘吉瑞：各国特别是南斯拉夫在改革开始时，提出了“工人自治”“自治社会主义”的口号。最初的动机可能确实是为了调动劳动者的生产积极性。但“自治社会主义”的做法在实践中效果不好，良好的愿望并未转变成切合实际的制度，并且同现代工业以企业家为主体的管理制度存在矛盾和冲突。“工人自治”、物质刺激以及下放权利带来的第二个后果是容易造成消费基金的膨胀和宏观经济失控。以上因素综合起作用，经济也就不能顺利发展。

吴敬琏：我想，我们还应当想得更深一点。从东欧改革的曲折过程里，可以发现，过去我们对旧体制弊病和经济改革实质的认识都不够本质，因此对于改革的设想也太简单。

首先，仅仅从现象上把旧体制的弊病归结为决策权力过分集中，不给地方政府、生产单位和劳动者个人一点权力和利益，不能调动他们的积极性等等，是远远不够的。应当看到，高度集权，是主要依靠行政命令的资源配置方式，或者叫做行政控制方式必须具备的特征。因此，权力过分集中，抑制了下级组织和劳动群众的积极性，只是由这种体制的本质属性派生出来的一个缺点。如果想克服这种缺陷，却不去改变资源配置的方式，其结果必定是南其辕而北其辙，不但达不到预期的目的，还会滋生新的混乱。主要用行政命令来配置稀缺资源这种配置方式的主要弊病是：第一，它不能保证在部门之间、地区之间，归根到底是生产单位之间有效地配置资源；第二，它不能激励生产单位和劳动者对其所掌握的资源作最有效的利用。一句话，在这种体制下，很难做到对稀缺资源的有效率的配置和利用。

刘吉瑞：用您经常用的语言说，第一个问题就是缺乏资源配置效益，第二个问题则是缺乏生产者的微观动作（营运操作）效益。

吴敬琏：这两个效益问题可以通过市场机制统一地得到解决。市场机制承认每一个生产单位和个人有独立的经济利益，然后通过市场关系来协调所有人的利益，进而使个人或单位利益符合社会利益。市场机制是通过由自由竞争形成的相对价格体系和独立自主、自负盈亏的企业制度实现的。在市场价格制度下，各种商品相对价格的高低反映了它们各自的相对稀缺程度，各个独立的商品生产者根据价格的涨落自主作出决策，就能保证资源的部门配置、地区配置等等的优化。同时，市场机制使有效率的生产者能支配更多的资源。一个单位效率越高，获得的利益越大，能占有的资源也就越多，这样就保证了微观效益和宏观效益的统

一。当然，市场协调也有它的缺陷。第一，由于市场协调是一种事后协调，它不可避免地会出现自发波动的现象。第二，由于外部性（外部经济和外部不经济）难于完全通过市场评价表现，会出现“市场失灵”（market failure）的情况。第三，市场机制本身并不能决定哪个社会集团的偏好占优势和实现社会公平。第四，市场活动有自发向垄断发展的趋向，要由国家权力来保持市场的公正竞争秩序。第五，市场本身并不能决定货币供应、财政收支等宏观经济总量。第六，在后进国家中需要创造条件加以开发的“潜在比较优势”（potential comparative advantages），不可能在市场上自发地表现。总之，这些问题都要通过政府的引导和社会的管理来解决。因此，当代的商品经济都是有宏观管理和政府干预的市场经济，或称“混合经济”。而社会主义各国的实践经验，也使人们或早或迟认识到，有计划的商品经济或有宏观调节的市场经济，乃是经济体制改革应当达到的目标。

刘吉瑞：前面已提及行政性分权的问题。我觉得既然社会主义各国在改革中最终都把有宏观控制的市场经济体制作为目标模式，那么模式中就包含有一个进行宏观控制的行政系统。在改革过程中，对行政系统进行改革具有客观必然性。譬如说，改变行政系统的机构设置，转变行政机构的职能。但行政系统分权与行政性分权又有不同。关键在于这里所说的行政系统分权并不排斥市场导向的改革，即前者有利于市场机制的形成。而您批评的行政性分权只强调行政层次中的权力下放而排斥了市场形成方面的改革。

吴敬琏：关于行政性分权（administrative decentralization），国际上普遍采用的是美国比较经济学家鲍恩斯坦的定义。它所指的是：不改变原来行政机关对生产单位进行的微观干预而仅仅在行政系统内的各层次间作些权力调整。与它相对立的经济性分权（economic decentralization），或者叫做市场性分权（marketoriented decentralization），则是指：在改变行政系统职能的同时，把微观决策权还给面向市场的企业，行政机关主要从事财政收支、信贷收支和外汇收支等宏观总量的管理，并主要通过市场中介进行间接调节。在微观管理方面，各级政府及非政府管理机构只能设立对全社会都适用的规则，按这个规则进行管理，而不是对企业微观决策进行“一户一率”式的个别干预。经济性分权和行政性分权是两种完全不同的分权方式。

刘吉瑞：据去过南斯拉夫的人们说，南斯拉夫由于各共和国和自治省的权力过大，它的国内统一市场的形成受到阻碍。据说各共和国之间市场封锁很厉害，连火车过境时都要换火车头。这也是行政性分权的结果吧。

吴敬琏：是的。我们搞商品经济或市场经济，必须保证商品所有者之间的自由交易和平等竞争。如果各地之间都不能自由地交通，那么就更谈不上自由买卖了。对发展商品经济来说，全国市场的统一性是绝对必须坚持的。概括起来说，南斯拉夫改革的问题主要在：第一，工人自治的所谓“社会所有制”，即在职职工所有制，实际上同传统的国有制一

样，也是一种没有明确的所有者的所有制，因而使企业的行为扭曲；第二，削弱联邦权力，扩大共和国和自治省的权力，却以“社会契约”的形式强化企业对行政机关的从属关系和行政机关对企业的微观干预，造成了“多中心的国家主义”，割裂了国内市场，使统一市场始终没有能形成。由于这两条原因，可以认为，南斯拉夫在体制改革目标模式的选择上违背了市场化的方向。

刘吉瑞：南斯拉夫人说，爱德华·卡德尔（Edvard Kardelj）的理想主义模式使他们碰了壁。卡德尔的整个理论实际上是建立在“反异化论”的基础上的。它既反对行政控制，又反对市场协调，而主张道德协调，因此不可避免地带有空想色彩。如果说南斯拉夫由于目标模式选择的失误，改革走入了困境，那么，在改革进行了将近20年的匈牙利又如何呢？众所周知，匈牙利1968年对命令经济的体制进行了一次激进的改革，原则上取消了对企业下达的指令性计划和物资调配计划，部分放开了价格，从而跨进了“计划与市场相结合”的新体制。但是20年后，匈牙利的企业仍然停留在“一只眼睛盯着市场，一只眼睛盯着上级机关”的“双重从属”状态。用匈牙利经济学家科尔奈的话来说，匈牙利进入了行政间接控制体制的“怪圈”，也就是原来主要采取实物计划形式的行政直接控制体制被废止后，并没有建立真正的市场机制；代替指令性计划体制的，是非规范的、琐碎的、“暂时的”但又无处不在、无时不在的行政微观干预，企业对上级行政机关纵向从属依然居于主导地位。而且，国民经济发展出现了危险的征兆：通货膨胀率持续上升；积累率降至9%左右，增长率低且缺乏回升势头；外债高达200多亿美元；名义工资增长超过劳动生产率增长而居民实际生活水平下降；等等。1989年以后的情况就又当别论了。

吴敬琏：科尔奈在1985年“巴山轮会议”上提出的IA、IB、IIA、IIB的“四分法”虽然在国际上没有引起很大注意，但我以为是具有突破性意义的。[2]从匈牙利社会主义工人党中央委员会1966年5月全会曾经通过《关于经济体制改革的指导原则》看，匈牙利改革的基本方向似乎并没有错，改革要建立的是中央管理和市场力量有机结合的新体制。

对于匈牙利改革未达到预想目标的原因，国内最流行的曾是这样两种解释：一是匈牙利组织制度改革的滞后，使保守派保留了较多的阵地，他们利用掌握的权力干预企业，使企业的经营自主权难以发挥，新体制不能正常运行，而且在时机对他们有利时，向新体制及代表人物反击，扩大行政权力，把改革拉向后退。二是匈牙利所有制改革或企业制度改革滞后，国家与企业的“父子关系”使企业很难实现独立经营自负盈亏，从而造成纵向从属的状态。在我看来，这两种解释虽然各有一定的道理，但却没有透过事物的表面现象揭示出阻碍匈牙利改革取得成功的深层原因。

对任何一种社会变革，既存在着拥护者，也存在着反对者。通过组织措施，固然可以把倾向于保持和恢复旧体制的人从领导岗位上撤下来，但这里有两个问题。首先，对原有的机构和不适应新体制的干部过

分迁就，固然容易造成“中梗阻”，但如果操之过急，把所有对改革抱有怀疑态度或某种异议的人都撤下来，“动大手术”，同样不利于社会安定，不利于团结一切可以团结的人，反倒增加改革的阻力。根据一些社会主义国家的经验，经济改革之初或经济改革之前大规模调整干部，经济改革很容易演变成权力斗争色彩很浓的政治运动，而群众对此是反感的。其次，即使预先进行了组织改革，包括组织制度在内的全部新体制能否牢固占领阵地，不致发生“逆转”，归根到底还要取决于新体制能否有效运行，是否比旧体制效率更高，能否给居民带来更多的实惠。如果改革方案的设计存在很大疏漏，改革战略的选择又存在重大失误，新体制本身存在诸多缺陷而又得不到补救，那么，经济上的客观要求将比一切政治上、思想上、道义上的理由更有力量，即使原来没有新体制的反对者，也会产生出新的反对者。反过来说，如果改革富有成效并坚持下去，就会赢得越来越多群众的支持，获得克服各种阻力的力量。因此，我以为匈牙利改革受阻的主要原因不在反对派的反对，而应该更多地从改革者这方面找原因，即研究改革方案的缺点和漏洞，检讨改革战略的失误，以及新体制存在的重大问题，然后寻找防止改革失败和发生逆转的办法。事实上也是如此。如果说匈牙利1973～1978年的部分逆转是由于保守派作祟，那么在1979年以后，在社会主义各国掀起新的改革浪潮后，这些问题应该能得到很快解决，改革也随之取得新的突破。但在匈牙利改革开始十年以后，情况发生了急剧的变化，这是许多人始料不及的。

刘吉瑞：我很同意您刚才的分析。在开始全面改革时，组织制度的改革也要配套进行，以免因它的严重落后而使新体制难以发挥整体功能，但是，重点应放在政府机构转变职能上。至于经济改革中出现的问题，主要还应在经济领域用经济手段解决；用政治手段解决经济问题效果不一定好。我们承认在经济改革时存在着怀疑或反对改革、趋于保守的社会力量，但这股势力的消长在相当大的程度上取决于改革者工作的好坏。因为改革是生产力发展的客观要求，人心所向，又是在各国执政党的领导下自上而下进行的，开始改革就表明保守势力已居于劣势。只要改革不出现大的失误，一般说来改革的总态势不是很容易逆转的。而当改革出现重大失误时，保守的势力就会趋于活跃，并有可能重占上风。但出现这种事态的根本原因并不在于改革存在反对者。譬如，包括匈牙利在内的一些社会主义国家，改革者在改革过程中都曾采取过片面追求高速增长和群众生活水平急速提高的战略，结果往往导致高通货膨胀，引起社会经济生活的全面紧张。这时，如果出来一个有保守倾向的人，要求采取强化指令性计划的办法来治理通货膨胀，那么在政治上是很容易得人心的。而市场取向的改革，却因通货膨胀而声誉下降。显而易见，是改革者本身的失误给反对派提供了“得分”的机会，在社会主义改革中，刚才所说的事例绝不是凭空虚构，而是许多次真实历史事件的浓缩和抽象。

吴敬琏：现在来讨论匈牙利企业制度改革落后的问题。在匈牙利1968年以后的新体制下，的确存在企业缺乏自主权和活力的缺陷。用匈牙利人形象的说法，部长的电话代替原有的指令性计划，在指挥企业的

生产经营。而且限于当时的历史条件，匈牙利国有企业确实没有进行今天在中国正在酝酿和试验的股份化改革，这当然妨碍了生产单位成为独立自主的企业。但是，在改革时，匈牙利完全取消了对国有企业颁发的指令性计划和物资调拨计划，企业获得了进行产供销决策的自主权，同时也要求对自己的盈亏承担完全的责任。因此，放权松绑的改革动作还是相当大的。但这种扩大企业自主权的措施并没有取得预期的效果。所以很难说麻烦的根源在于企业制度的改革同其他方面的体制改革相比过于落后，匈牙利经济学家也没有提供给我们这样的史实和结论。

那么，为什么企业改革的措施没能收到相应的效果呢？我认为，一个重要原因在于匈牙利的改革在形成竞争性的市场方面，没有取得实质性突破。商品生产者要发挥经营主动性，国民经济要有效地运行，一个必备的前提是需要一个竞争性的市场，不仅存在一般商品市场，而且存在包括资金市场在内的各种要素市场。这样，生产要素才能在价值规律的作用下在部门之间、地区之间和企业之间流动，达到供给和需求的平衡和各种资源的合理配置。同时，只有竞争性的市场才能促使已经具有盈利意识的企业努力改善经营管理，提高运作效率。然而，竞争性市场这一新经济体制的基本支柱，在匈牙利的改革中却没有确立起来。首先，比价体系的理顺和价格决定从行政转向市场的改革，进行得很不顺利。一方面，匈牙利虽然确立了“三种四类价格”的价格体制改革目标，但价格自由化进行得十分缓慢，80年代中期以前，行政管理价格和变相的管理价格始终占优势；另一方面，即使采取非管理价格的部门，由于匈牙利工业集中程度很高，不少产品由单个企业独家垄断生产，因而也难于通过竞争形成均衡价格。结果，相对价格体系是扭曲的，价格信号仍然同过去一样，既不反映市场供求，又不反映资源的稀缺性。而没有灵活有效的价格信号，就没有真正的市场机制可言。在缺乏竞争性市场的情况下，用行政命令配置资源、由行政长官干预企业决策，就变成必然要发生的事情。虽然1968年改革原则上否定了行政对企业的微观干预，但当比价关系扭曲时，企业的盈利和亏损并不反映企业经营效益的差别。因价格扭曲导致的“苦乐不均”客观上要求行政主管机关对各企业进行抽肥补瘦的“再分配干预”，从而形成如科尔奈教授指出的“由于价格是主观随意的，通过财政再分配来补偿就成为必要，由于财政再分配范围极广且有很大的随意性，价格也愈加变得主观随意”的恶性循环。到了80年代中期，虽然经过反复努力大部分产品的价格放开了，但是由于没有取消过去在微观干预条件下形成的种种“调节税”和补贴（负“调节税”），企业间平等竞争的环境仍然没有形成。

刘吉瑞：在讨论匈牙利经济改革时，经常涉及企业预算软约束问题，这实际上也可从要素市场主要是劳动就业市场和资金市场的角度来分析。企业真正要自主经营自负盈亏，必须建立破产、失业和承担与此有关的风险的机制。劳动就业市场和失业保险制度的改革滞后，即使制定了破产法也无济于事，企业亏损了不仅不退出，而且还得财政补贴。而在不存在资金横向流动的资金市场时，不仅结构调整和资源优化断难实现，而且企业在进入时就在娘胎里带上了从属于行政机关的烙印。匈牙利开始改革时，流行的改革理论把企业融资、投资的决策权视为只能

由行政机关行使的“客观决策权”和“大权”，以致当时甚至没有提出建立横向金融市场的要求。与此相联系，银行这个市场经济中最重要的宏观调控体系的建立，在匈牙利也被长期忽视，直到80年代才提出中央银行与商业银行分设的问题。在金融市场形成和金融体制改革滞后的情况下，企业在投资领域只能依赖从属于行政机关，预算约束不能不软化，而行政机构自然成了进行投资和重新配置资本的主体。这样，整个国民经济就不可能在市场的轨道上有效运转，行政间接控制势所必然。

吴敬琏：这里牵涉到一个改革的目标模式问题。匈牙利改革虽然事先有空前完整的目标模式设计，但我感到，所谓“计划与市场”相结合的目标仍有一定的模糊不清之处。在有些改革者看来，把传统体制和市场制度的优点都拿来，就是我们所要的新体制。于是形成了建立所谓“受管制的市场”（regulated market）的观念。殊不知行政管制的成分越多，竞争性的成分就越小，而竞争性正是市场制度的精髓。总之，匈牙利改革的经验教训告诉我们，即使在确立了发展商品货币关系的大目标以后，由于新体制本身设计不周或实施步骤方面的偏差，特别是形成竞争性市场体系方面没能取得根本突破，使新体制运转不灵乃至发生蜕变，国民经济发展中出现许多困难。而这些问题，又为具有保守倾向的人们所利用，为他们抨击新体制和恢复行政控制提供了经济上政治上的依据。这也说明，社会主义市场取向的改革将是一条痛苦曲折而又充满希望的道路。

刘吉瑞：刚才我们主要从实践方面讨论了社会主义各国对经济体制模式的探索。社会主义经济体制改革主要源于实践的需要，在改革初期理论通常相对落后。但是，我们也要看到，社会主义经济理论的发展，特别是30年代的“兰格革命”和50年代社会主义政治经济学的“东欧革命”，对社会主义经济体制改革产生了十分积极的影响。

吴敬琏：应该说实践和理论两方面的探索是互相促进的。社会主义经济刚出现不久的20年代，在西方爆发了一场社会主义经济论战。当时奥地利经济学家米塞斯（L. E. Von Mises，1881～1973）和哈耶克（F. A. Von Hayek，1899～1992）等人提出，社会主义经济由于没有市场机制，不可能进行正确的经济计算，因而必然缺乏效率。而一个缺乏合理经济计算和效率的经济，是很难长久运行的。他们的这种意见，如果以“战时共产主义”模式为背景，那么有一定的道理，而如果泛指社会主义经济，则缺乏足够的根据。这是因为，正如以后的理论和实践表明的，社会主义可以有许多种模式，并不注定要实行排斥市场协调的“产品经济”。因此，他们当时就遭到了社会主义经济学家或社会主义“同情派”的反驳。当然，在社会主义的同情者之间，也存在不同的观点。“集中解决派”维护战时共产主义或与战时共产主义相类似的斯大林模式。以兰格（Oskar Lange，1904～1965）为代表的“市场解决派”则提出，社会主义并非注定要排斥市场机制从而不能有效地配置资源。兰格的出发点是新古典模型。他认为，在公有制的条件下，即使不存在严格意义的生产资料市场，也完全可以由中央计划机关用“试错法”引进均衡价格体系。力求获得最大盈利的企业按均衡价格进行交换，就能有效地配置资

源。这场论战留给我们最有意义的东西，就是兰格提出的社会主义与市场—价格机制可以兼容的想法。不过兰格所说的市场并非真正的市场，而是中央计划机关模拟的市场。按照兰格的设想，中央计划机关先确定一套价格，然后根据供求变化和库存情况加以调整，使其接近均衡价格，这样就可以在计划经济下做到同市场配置资源同样好、甚至更好的效果。所以后人也把兰格模式称为市场社会主义模式。

刘吉瑞：兰格模式同斯大林模式显然不同。它受到两方面的批评。一方面来自莫里斯·多布（Maurice H. Dobb，1900~1976）等“集中解决派”，他们认为兰格模式偏离了社会主义集中计划的原则。另一方面的批评来自哈耶克等人。看来兰格模式的最大意义确实在于，向人们展示了社会主义经济并不注定只有一种模式选择；还存在不同于斯大林模式的体制形式。这在那个时代无疑是革命性的，具有振聋发聩的作用。可是正如您所指出的，兰格模式虽然把市场机制引进到社会主义经济中，但它并不是真正的市场，而仅仅是一个由中央计划机关操作的“模拟市场”。而这种“模拟市场”既可以向真正的市场发展，如同后来的改革经济学所做的那样；也可以向“计算机乌托邦主义”发展，即在不改变行政定价原则的前提下由国家计委的计算机模拟市场过程，使计算技术为行政集中计划服务。

吴敬琏：由此可以看出，兰格的模拟市场在实际的经济生活中是不可行的。不要说行政机关作为所有者代表，在模拟市场时常常会采取“父爱主义”立场，对企业进行微观干预，就是在技术上也是行不通的。由于供求不断变化，中央计划机关搜集、处理信息工作量过大，其过程势必拖得很长，不可能使模拟价格与均衡价格等值。兰格模式的第二个缺陷是，当企业不是独立自主、自负盈亏的商品生产者时，并不像市场经济中那样有一股强大的力量迫使企业对价格作出反应，按照价格信号作出决策，安排生产和交换。兰格说中央计划机关可以制订企业的行为规则，要求他们安排生产时遵循边际成本等于价格的原则。但在他的模式中并没有一种利益机制促使企业非这样做不可。所以即使价格信号正确地反映了资源的稀缺性，企业也不一定就按照市场信号的指示行事。另外，正如哈耶克批评的，由于企业经理制定价格的权力被剥夺，他们成了“纯粹的数量调节者”，不能进行价格竞争。最后，企业的进入退出是由行政首长决定的，企业经理只具有短期决策权，是一个单纯的日常生产管理者，经理不承担财务责任，而行政首长因官僚主义也将不承担决策的经济责任，这样，兰格的社会主义经济仍然不能克服资产及其增值无人负责的现象。在我看来，兰格模式就确认社会主义经济需要市场机制这一点而言，贡献是伟大的。但从模式运行的角度看，仍存在不少难以克服的缺陷。

刘吉瑞：兰格是一位造诣很深的经济学家，他为什么会得出这样一些今天看来相当简单的错误结论呢？

吴敬琏：兰格模式存在上述缺陷不是偶然的。捷克斯洛伐克经济学家奥塔·锡克（Ota Sik，1919~2004）1981年访华时，对兰格模式作了

不少评论。我觉得这种评论是中肯的。他说：波兰学派对改革作出了很大的贡献，可是他们主要从信息的角度来批判旧体制，认为传统体制的信息结构不合理，试图通过中央计划机构的模拟来改变和校正原有的信息扭曲，但他们忽视了利益关系在社会主义经济中的作用，尤其是生产者和消费者的利益追求与市场机制的关系，因此陷入了片面性。

刘吉瑞：兰格在逝世前写过一篇名为《计算机与市场》的文章，在这篇文章里兰格对有关问题是怎样认识的呢？

吴敬琏：《计算机与市场》是兰格为纪念“集中解决派”领袖莫里斯·多布所写的论文，也是他生前最后一篇论文。他在论文里说，如果他重写30年前的那篇论文，他将主张用一台电脑，而不是由中央计划机关通过试错过程来求解所谓“帕累托巴罗尼（Pareto-Barone）联立方程”，得到足以保证资源最优配置的价格向量。他说：“让我们把这组联立方程放进一台电脑，我们将在一秒钟内得到它们的解。”从这里可以看到，单纯从信息机制的缺陷来批判命令经济体制是多么的不完全。沿着这条路线走下去，就会走到比较经济学中所说的“计算机乌托邦”去。

刘吉瑞：我懂了。您的意思是说，计算机模拟毕竟是一种技术过程，不能代替市场价格变动的社会过程。价格机制一方面传递信号，另一方面又以不同主体对利益的追求为动力，而且在传递信号的过程中不断改变人们之间的利益关系。计算机模拟即使能解决信息传递问题，也不能调节利益关系。因此，市场在社会主义条件下仍然应当是经济的基本协调者。有意思的是，在兰格模式提出后这么多年，其意义和缺陷已经十分清楚的情况下，仍不断有人提出模拟市场的各种设想。譬如，前些时有些同志提出用某种计算价格体系取代目前的半管制价格体系，从而绕过价格改革这一关。还有的经济学家在我国商品市场（更不用说资本市场）很不发育的状况下，主张用“先股后包”的办法，先实行股份制，然后根据上级主管机关对各个企业的不同经营条件，分别规定它们的承包指标。也有的同志主张实行“资产经营责任制”，要求对资产进行评估。这些办法都多少带有模拟资金市场的味道。我认为，理论和实践都已表明，模拟市场的任何尝试都不可能取得成功。人工模拟的市场毕竟不是真正的市场。在这方面我们已经不需要“错了再试”，否则会付出更多的“学费”，并错过市场化改革的时机。

吴敬琏：在相当长的一段时间内，以苏联《政治经济学教科书》作者为代表的“苏联学派”的观点在社会主义政治经济学中占据着统治地位。即使像兰格模式这种主张由中央计划机关模拟市场，在今天的改革者看来也许是相当保守的思想观点，也被作为异端邪说而拒之门外。因此在50年代以前，兰格的思想几乎没有对社会主义经济发生实际影响。50年代随着思想“解冻”和改革的第一次浪潮，在东欧开始了社会主义政治经济学的革命。“苏联学派”排斥市场机制、反对发展商品货币关系的自然经济或产品经济观点开始受到批判。而主张将市场机制引入社会主义经济，全面改革传统体制的“东欧学派”脱颖而出。在波兰、南斯拉夫、匈牙利、捷克斯洛伐克，都涌现了一批改革的先驱者和理论家。波

兰学派的又一代表人物布鲁斯（Wlodzimierz Brus，1921～ 2007）针对宏观决策和企业常规决策均由中央作出的斯大林集权模式，提出了宏观决策由中央作出，常规决策由企业作出，个人消费决策由家庭作出的“含有受到管制的市场机制的计划经济模式”或“分权模式”。布鲁斯分权模式及其运行原则，为当时各国的体制改革指示了一条可供选择的道路，因而产生了极大的影响。

刘吉瑞：吴老师曾经研究过布鲁斯的思想，同他还有不少个人交往，您对他的观点怎样评价？

吴敬琏：布鲁斯克服了兰格纯学理式论证的缺陷，在一般商品价格形成方面比兰格前进了一步，虽然布鲁斯模式中价格改革的目标模式仍然不那么清晰。但是，布鲁斯模式显然带有兰格模式的缺陷。第一，布鲁斯以保持原有国有制形式为前提，没有涉及政企彻底分离这个至关重要的问题。第二，他提出的模式以“受管制的市场”为特征。在这种模式里，他把价格同税收、利率、汇率放在一起，看作国家调节市场的“手段”。这样一来，所谓“市场机制”就打了一个大折扣，在实践中，这种企图把行政控制和市场协调、“计划经济”同“市场经济”的优点结合在一起的模式，不能不蜕变为科尔奈所说的“IB模式”（间接行政控制模式），它不但没有把计划经济同市场经济的优点结合在一起，相反由于把两种不能兼容的资源配置系统捏合在一起，往往效率很差。第二，它认为投资权是宏观决策权，应由中央行政机构决定。这样无异于否定了资本市场的存在。而如果没有资本市场，没有包括资本存量在内的资本的自由流动，就没有企业进入和退出的自由。这样，市场只对企业短期经济决策发挥影响，而对长期经济决策即投资决策不起作用，从而仍然解决不了旧体制未能解决的资源最优配置问题。

刘吉瑞：据说后来布鲁斯观点有所改变，已认识到了资金市场的重要性。

吴敬琏：布鲁斯移居英国后，越来越认识到了他的原有模式的局限性，最近他在牛津大学的一次演讲中专门讲了资本市场对建立社会主义经济新体制的意义。

刘吉瑞：除了您上面提到的以外，我觉得布鲁斯模式还有一个问题。布鲁斯模式对决策层次的抽象是以东欧中、小国家为背景的。这些国家的经济层次相对较少，但中国和苏联这样的大国经济系统的层次就比较复杂，介于中央和企业之间的中间层次——部门和地方当局，或“条条”和“块块”就不能被舍弃掉。布鲁斯三层次决策模型的好处是按统一的经济运行原则划分了决策权，不足之处是忽视了中间层次。社会主义国家经济改革的实践表明，中间层次与其他层次的关系，是一个颇费斟酌、十分棘手的问题。中间层次权力过大，就会造成尾大不掉的局面；而削弱中间层次的权力，又会造成“中梗阻”。把经济系统抽象为中央和企业两个层次，或再加上家庭层次固然有简明的好处，但地方政府和部门的政策怎么办，布鲁斯没有回答这个问题。一些国家改革中出现的困

难，与没有处理好中间层次不无关系。

吴敬琏：与布鲁斯模式相比，锡克模式比较强调利益问题，从而在建立市场机制方面大大前进了一步。锡克无论在国内还是后来在国外，都注意从经济利益激励机制的角度论证市场的必要性。锡克认为，在社会主义条件下，劳动对大多数人来说还不是生活的第一需要，而是获得消费资料的必不可少的手段。作为生产者，他愿意少花劳动；作为消费者，他愿意得到更多更好的消费品。这样，个人以及单位对物质利益的追求及其互相之间存在的矛盾，集中表现为他们各自具体耗费的劳动和社会必要劳动之间的矛盾，而具体劳动转化为抽象劳动，必须通过市场。社会主义市场关系既是由利益矛盾产生的，又是解决这种矛盾的良好形式。可以说，锡克的社会主义市场关系理论具有较高的分析价值。同时，锡克认为无论企业的短期决策还是长期决策，都应根据市场价格信号分散地作出。而且这里所说的市场，不仅包括产品市场，而且包括要素市场。如果长期决策不由企业作出，那么投资效益就不能保证，资源配置优化也难以实现。锡克强调中央宏观控制的重点应放在总量分配计划上。微观经济活动则完全由企业自行决定。前几年苏联有些经济学家批评锡克“贩运新古典综合派的观点”，只强调需求管理。其实，在锡克的有宏观分配计划调节的市场经济模式中，宏观管理和政府干预还是比较强的。

刘吉瑞：根据您刚才对兰格、布鲁斯、锡克三种模式的说明，可以概括地说：兰格把重点放在信息方面，布鲁斯侧重决策，锡克则强调利益激励机制。这是第一个方面的区别。第二个方面的区别表现在市场的完善程度上。兰格模式中仅存在一个模拟市场；布鲁斯模式中有一定范围的商品市场而缺乏资本市场；只有在锡克模式中，才存在较为完善的市场体系，市场成为国民经济的基本的协调者。第三，在宏观控制上，兰格模式中计委主要实行价格控制，布鲁斯模式强调投资控制，锡克模式则把重点放在需求管理上。我看，锡克模式与我们今天所说的有计划的商品经济模式或有宏观控制的市场经济模式比较接近，尽管类型不尽相同。

吴敬琏：随着时间的推移，人们的认识逐渐提高。到六七十年代，东欧经济学家已经认识到体制改革的目标是建立一种社会主义的市场经济模式，当然这个市场经济又是有计划指导的，即社会通过政府宏观管理和行政指导保持其竞争性质和协调发展。

在我国，改革前独立提出理论模式的是孙冶方同志，他的模式与布鲁斯模式有许多相似之处。改革开放以来，我国经济学界在目标模式方面的认识突飞猛进。在理论研究的基础上，1984年中国共产党的十二届三中全会明确规定了经济体制改革的目标是发展有计划的商品经济。1985年党代表会议《关于第七个五年计划的建设》指出，有计划商品经济体系由自主经营、自负盈亏的企业，市场体系和以间接调控为主的宏观调节体系三个互相联系的方面组成。1987年党的“十三大”文件进一步把这三个环节之间的关系具体规定为“国家调节市场，市场引导企业”。

就主要的方面讲，党的“十三大”文件的这个提法更明确地反映了我们当前对目标模式的认识。

刘吉瑞：我注意到，在我们的谈话里，您一直把商品经济和市场经济混用。这里面是不是有什么经济学的道理？

吴敬琏：是的。我认为作为我国经济体制改革目标的有计划的商品经济，也就是有宏观调节的市场经济。最近我还给广东开的“市场经济研讨会”提供了一篇讨论这个问题的论文[3]。我在论文里指出：商品经济和市场经济是既有联系、又互相区别的概念：“商品经济”是从财富的社会存在形态——是进入市场交换的商品，还是自产自用的“产品”——界定一个经济的性质的；“市场经济”则从稀缺资源配置方式的角度界定一个经济的性质。市场经济，就是资源配置以市场为导向的经济（market-oriented economy）。在封建社会，在某些国家，如中国，商品交换有相当大程度的发展，但市场并没有成为社会资源的主要配置者。因此，这种商品经济（“商品经济”是一种俄语的说法，马克思把它叫做“货币经济”）并不具有市场经济的性质。但是在近代生产社会化程度比较高的经济里，货币经济或商品经济必定是市场经济。所以我认为，社会主义商品经济，也就是社会主义的市场经济。我在1986年写的《＜经济改革问题探索＞后记》中还指出，社会主义国家一切真正的经济改革，都是“市场取向的改革”（market-oriented reform）。

刘吉瑞：确认把有宏观管理的市场经济体制作为改革的目标，无疑是历史的进步。在把这个目标模式具体化时，除吸收国外体制改革理论和实践两方面的已有成果外，我觉得需要联系我国经济发展水平较低，是不发达的大国这样一个实际，即充分考虑后起国家经济发展道路和制度演变的特点，高度重视现代化的后发性特征。

吴敬琏：这一点非常重要。在发达的工业国家，主要的宏观管理是需求管理。对后起国家而言，除了需求管理以外，还需要重视供给方面的管理。我国未来经济体制中的宏观管理模式，就得考虑后起国家宏观管理的特点。在市场组织和结构方面，也应从本国实际出发。战后一些新兴工业化国家和地区，在这方面积累了不少有益的经验，我们应当吸收这些经验，为我所用。

刘吉瑞：经济发展程度确实影响一国经济体制模式的选择。即使在欧洲工业化的早期，我们也不难找到这样的证据。亚当·斯密倡导把自由放任、自由竞争的体制作为各国现代化的体制模式，这种模式对先行国英国是十分合适的。当时德国相对落后，就不能照搬斯密模式。旧历史学派代表人物李斯特根据当时德国的状况，提出了著名的生产力论。按照李斯特的理论，德国应采取不同于英国的模式，对外实行保护关税，在国内开展自由竞争，促进统一市场的形成。这告诉我们，在设计我国体制改革的目标模式时，必须考虑我国的经济发展水平、我国经济目前所处的发展阶段以及后起国家发展模式的共同特点。目前一些文章在讨论目标模式时，往往把我们原有的体制与发达国家的体制模式两相对

照，然后就立即把存在于发达国家而我们所没有的“体制部件”作为我国改革的目标模式，这不免失之简单和片面。

吴敬琏：所以我们应该遍采众家之长，特别注意吸收原来经济发展程度同我国相似、且具有相同文化背景的东亚一些国家和地区的体制（“亚太模式”）对我们有用的经验。例如日本在供给管理上有许多新的创造。政府在强制储蓄、动员和分配资金、实施产业政策方面，发挥了积极的作用。亚洲“四小龙”也成功地运用了日本的经验，我们在设计新体制和进行宏观管理时，应该重视这些国际经验。但另一方面，既然我们要建立有计划商品经济，或称社会主义市场经济新体制，现代商品经济或市场经济又有一些共同的规范，就必须遵守这些共同的规范，或者说按现代商品经济的规律办事。既考虑到中国特色又不违反商品经济的共同规范，是我们今天进行社会主义体制建设的基础原则。在进行体制改革方案的规划设计时，也要遵循这个原则。只有这样，所设计的社会主义经济模式才是可行的。

[1] 长沙：湖南人民出版社1984年版。

[2] 1985年9月2~7日，巴山轮由重庆起航驶往武汉。游轮上正在召开“宏观经济管理国际讨论会”，有60余位中外重要经济学家和官员参加。这次会议是国务院批准由国家经济体制改革委员会、中国社会科学院和世界银行联合举办的，史称“巴山轮会议”。在“巴山轮会议”上，匈牙利经济学家科尔奈关于经济体制改革目标模式的分析引起了大家的兴趣。他把一切经济体制划分为两大类：一类是行政控制，二类是市场协调。在第一类中，又分为直接行政控制（IA）和间接行政控制（IB）；在第二类中，又分为没有宏观控制的市场协调（IIA）和有宏观控制的市场协调（IIB）。科尔奈倾向于选择有宏观控制的市场协调。

[3] 见《社会主义初级阶段的市场经济》，大连：东北财经大学出版社1986年版，第28~30页。

第三讲
中国不能没有生机蓬勃的企业

刘吉瑞：在我国，1985年的党代表会议把有计划的商品经济体制具体化为三个互相联系的方面，即自主经营、自负盈亏的企业，完善的市场体系和宏观间接调控体系。对发展商品经济来说，企业、市场、宏观调控这三方面是缺一不可的，某一方面改革的严重落后都可能使新体制难以建立和运行。在商品经济中，企业是最基本的细胞。但在传统体制下，宏观与微观大一统，政府直接干预企业的微观决策，企业生产什么，怎样生产，为谁生产，都由计划机关及行政主管部门决定。对此，著名日本经济学家小宫隆太郎在比较了中国和日本的情况后，一针见血地指出，在原有体制下，“中国不存在真正意义的企业”[1]。如果小宫的这种说法能够成立，那么，体制改革的任务就是要创造出真正的企业来，更严格地说，是把原有的工场或作业组转变为企业。

吴敬琏：小宫的这个判断是正确的。根据列宁革命前的设想，社会主义就是要把全社会变成一个总管理处，一个独一无二的大工厂。后来实际上也大致是这样做的。这样一来，像中共十二届三中全会《中共中央关于经济体制改革的决定》（以下简称《决定》）说的，“全民所有制的各种企业都由国家机构直接经营和管理”，这些“企业”自然也就不是真正意义的企业了。科尔奈使用了“paternalism”一词来描述传统体制下国家同国营“企业”之间的关系。这个词在中国被译为“父爱主义”。实际上，这个词所描述的国家对企业的关系是双重的：一方面，行政主管机关是一个严厉的家长，以指令方式规定企业的产品品种、产量以及供销渠道，确定企业的职工数量、干部级别及具体人选，还通过财政、银行渠道控制企业的资金规模及其使用方向，“打酱油的钱不能买醋”，把企业捆得死死的；另一方面，又表现出慈父般的特点，企业职工的吃喝拉撒，都由政府兜着，即使效率低下、经营亏损，企业经理和职工也不必承担任何风险，尽可以躺在国家身上吃“大锅饭”。因此，传统体制下称之为企业的，充其量只是现代企业中的车间或班组而已。按照孙冶方同志生前的说法，国家所有制企业之间的分工协作，只不过是企业内部车间或班组间的技术分工，决不是独立商品生产者之间的社会分工关系。斯大林在《苏联社会主义经济问题》里说，在国营企业之间交换的生产资料已“失去商品的属性，不再是商品，并且脱出了价值规律发生作用的范围，仅仅保持着商品的外壳”。看来这倒是对这种经济关系的准确理论概括。所以，从十月革命以来的社会主义实践也可以得出这样的结论：在传统的国有制形式下，国有国营的生产、流通单位不是独立的商品生产者和经营者，更不是真正的企业。

当然，我在这里说国有制的现有形式同独立自主的企业不相容，其

含义只在于：为了建立独立的企业，必须改变现有的公有制实现形式，国家机构不再“直接经营企业”（十二届三中全会《决定》），即改变目前的国有国营的实现形式，而不是要否定公有制本身。

刘吉瑞：这一点大概不致引起误解。你提到的1984年《决定》说得很清楚，不能“把全民所有同国家机构直接经营企业混为一谈”，即使在现代资本主义国家，在基础设施部门也存在大量的国有企业或国营企业。许多基础设施部门具有投资量大、回收期长、利润低，甚至具有非盈利性的特点。这使得基础设施部门企业的个别成本—收益与社会成本—收益不一致，即企业成本大于社会成本而企业收益小于社会效益。在这样的情况下，为支持直接生产部门和整个国民经济的发展，政府就要在私人投资一般不愿涉足的基础设施部门进行投资或经营。当然也可采取减免税收、优惠贷款、政策贴息等其他措施鼓励民间投资和经营。基础设施部门或某些自然垄断部门实行国有甚至国营，有时与其说与市场机制相矛盾，还不如说弥补了市场的缺陷。但这一事实仍然不能从总体上否定这样一个命题：国家（政府）直接经营“企业”，使它们不能作为市场主体自主经营，因而与真正的企业不相容。

吴敬琏：既然如此，我国的国营企业向何处去，就成为市场取向的经济改革所面临的重要问题。

刘吉瑞：苏联东欧国家的体制改革也面临过这一难点。东欧体制改革中，也提出过企业制度改革的这样那样的设想。如80年代初期，匈牙利的里斯卡·蒂博尔（Lissick　　Tibor）主张实行一种社会个人所有制。1982年，罗马尼亚政府决定将国有企业30%的资产以股票形式出售给工人、干部和军官，试图实行工人股份制。但这些设想和措施或者流于空想，或者因没有与整个经济机制的改革相结合而收效甚微。匈牙利的改革相对来说走在其他东欧国家前面，但在匈牙利，也未形成有硬预算约束的企业，至少国营部门的情况是如此。南斯拉夫一开始就在所有制方面进行了较大的变革，即实行工人自治，建立“社会所有制”。看来效果都不那么理想。我们中国的企业改革，或者叫所有制改革究竟走一条什么样的路呢？

吴敬琏：1978年党的十一届三中全会以后，我们在所有制改革问题上取得了一项重大的突破，就是从过去认为所有制越“纯”越好、越“公”越好，转变为承认在社会主义条件下需要有多种所有制并存，容许个体经济、集体经济、私人资本主义经济（包括外资企业和合资企业）等在公有制经济占支配地位的条件下同时并存。现在即使最坚决地维护国营经济的支配地位的人也认为，小企业可以采用租赁、拍卖等形式转归集体和个人所有，或者由他们承包经营。当然，多种经济成分并存的方针的落实、非国有成分组织形式的安排等等，还存在一些问题。比如说，现在大量存在的乡镇企业，名义上说是农民集体所有的，实际上相当一部分是乡镇政府所有，甚至是当地官员所有的。不过从原则上说，这个问题已经解决了。问题是作为我国现代工业骨干的大约8 000～10000家大中型国有企业应当怎样办。

刘吉瑞：大中型企业的改革的确是难点所在。中国的改革是从农村开始的，首先解决了农业的家庭承包经营问题。后来，在城市里也发展了大批个体户和集体经营的小企业。问题是大企业。不少同志认为，不明确产权，就不能有独立的企业，因此大企业改革也要从产权制度的改革着手。还有一些很少见诸文字却经常可以听到的议论认为，只有经过“私有化”的过程，把产权落实到个人，才能使企业脱离行政隶属关系，实行独立经营。而要进行国有大企业的私有化，又有意识形态方面的障碍。这样在他们看来，我国企业制度的改革将步履维艰。

吴敬琏：我想，在讨论我国大中型企业的具体改革措施以前，先讨论公有制能否与市场机制相容的问题是有好处的。在社会主义企业改革问题上发生的不少争论，都涉及这个问题，想绕也绕不过去。与其羞羞答答、闪烁其辞，不如采取实事求是的科学态度，把问题研究清楚。

刘吉瑞：实际上，这不只是各国进行改革以后才提出来的。30年代的大论战，表面上争论的是计划与市场能否结合，但背后就隐藏着公有制与市场机制能不能兼容的问题。很明显，在马克思主义古典作家那里，对这个问题的回答是否定的。在他们看来，公有制、非商品计划经济、按劳分配三位一体，构成无产阶级夺取政权后社会主义经济制度的基本点。而市场机制既是与私有制相联系的，必然造成生产的无政府状态和资源的浪费，所以说市场与社会主义公有制不相容，要被计划机关的协调所取代。在他们看来，人们编制的计划取代市场机制成为稀缺资源的基本配置者，正是生产资料公有制社会的优越性。米塞斯、哈耶克等人也同样断定公有制与市场不相容，但他们据此得出的是同传统的社会主义学说相反的结论，即由于排斥市场机制，公有制经济必然效益低下，难以稳定协调地发展。兰格、泰勒（F. M. Taylor）等人则认为，在社会主义公有制的条件下，可以由计划机关模拟市场，用“试错法”确定产品的均衡价格，从而同样可以有效率。

吴敬琏：照我看，公有制是否同市场相容，包含两个层次的问题。第一个问题是在公有制的条件下能不能建立独立的企业。在30年代的大论战中，对这个问题，不管是哈耶克等“社会主义的反对者”还是兰格等“社会主义的同情者”的答复都是否定的。接下来的第二个问题是，在没有独立企业的条件下能否建立市场制度。对于这个问题，哈耶克等人的回答是否定的，认为社会主义没有自由的企业，就不可能建立市场制度；而兰格等人却认为，在社会主义条件下，虽然由于没有独立的企业而不会有自由竞争的市场，却可以由计划机关来模拟市场。现在看来，兰格等人对企业问题的两个回答都是不确切的。因为这样一来，既然没有独立的企业，即没有市场活动的主体，他们所说的“市场”，就不是真正的市场。真正的市场，乃是相互独立的商品生产者之间交换关系的总和。没有独立企业之间的自由交易，也就不会有市场。因此，如果断定公有制排斥独立企业的存在，那就只好承认哈耶克等人的结论的正确性：公有制同市场不相容。但是，在公有制的条件下不可能建立独立的企业这个前提是没有经过证明的，因此，“社会主义的反对者”的这个论断并不能得到确认。

刘吉瑞：您的意思是不是说，我们有可能找到一种适宜的形式，建立公有制的或以公有制为主的独立企业，在这种条件下，公有制就能和市场制度相容。

吴敬琏：是的。从宏观、微观大一统，政府直接经营企业的传统体制排斥独立企业的存在，不能推论任何形式的公有制经济都排斥独立企业的存在。传统的政治经济学教科书总是给人们这样的印象：传统的公有制实现形式——国有国营，是公有制唯一可能的实现形式；否定这种形式，就是否定公有制，因而也就是否定社会主义，主张资本主义私有制。在你们这一代在党的十一届三中全会思想解放的春风中成长起来的中青年经济理论工作者看来，这里的逻辑错误是显而易见的。但我们这一辈人就与你们不同。像我本人，曾受到苏联学派教科书教条的影响，对现代经济中大企业的组织形式长期缺乏深刻的了解，因此在相当长时间里不理解，在传统的国营企业之外，社会主义公有制还可以有其他的实现形式。在打破了传统教条以后，对于是否能够改变原有的公有制企业的组织形式，寻找一种更加适合社会主义商品经济的公有制实现形式，并在它的基础上，将原有的生产单位改造成为真正的独立企业的问题，进行了长期的探索。我个人得出的结论是：这是有可能做到的。

刘吉瑞：一些同志认为，根据“科斯定理”（Coase Theorum），私有产权是市场存在的先决条件，只有把现在的国有财产分给个人，实现“个人所有制”，才能建立真正的市场。您怎样看待这个问题呢？

吴敬琏：这是一个近年来讨论得很热烈的问题。不过，这种争论往往同对“私有”一词的不同理解纠缠在一起。西方经济学家常常在相当宽泛的意义上使用“私有的”（private）和“私有化”（privatization）；认为只要将国家机关垄断占有的产权归属于确定的个人、人群或法人所有（占有、使用和处置），可以自由转让，就是privatize了，所以有人主张把这个词译成“民营化”。有些学者在阐论“科斯定理”时，也往往把“私有产权”和“产权界定”视为同义语，但在中国前一段的讨论中，“私有化”这个词含义比较狭窄，专指将公有财产交给私人，所以在这个意义上主张“私有化”的人们要求“把产权落实到个人”或者“产权人格化”。持有这种观点的人们认为，只有实现“私有化”，把产权（或股权）分到个人，才能改变国有制下无人负责的状态，使企业真正成为独立经济主体。否则，即使组织起公有制的全资或持股公司，国家或其他公有法人依旧是大股东，资产的经营仍然会是无人负责。“外国有个加拿大，中国有个大家拿”。我不想陷入对“私有”、“私有化”等字眼释义的争论，单从“公”还是“私”去判断一种经济制度的可行性。我只想说，我并不认为在现代经济条件下，只有把财产分给个人才是解决大企业产权界定问题的唯一办法；相反，只要明确界定产权，并且把所有同控制（control，在中国通常叫做“经营权”）分离开来，在保持公有制为主的条件下是能够把原来作为行政主管机关手里的“算盘珠”的生产单位改造成独立自主、自负盈亏、相互竞争的企业的。事实上，即使在西方国家的大公司里，也不是以自然人持股为主，而是以法人持股为主的。怎么能说“只有把产权落实到人，才有可能作出产权的明确界定”呢？

刘吉瑞：从西方的历史经验看，18世纪的欧洲私有的大企业，同现在的大企业相比，无论在内容上还是形式上，都存在极大的差别。在组织形式上，最大的变化就是由所谓“股份革命”到所谓“经理革命”。经过“股份革命”，私人所有和经营的家族企业变成了公众入股、有限责任的股份公司。经过“经理革命”，大企业不再由原来创业的老板和他的家族控制，而是由一批领取薪金的经理人员（董事和经理）经营的。

吴敬琏：从企业的发展历史看，确实经历过这么一个过程。发生变革的根本原因，还是生产力的进步。最初的手工业，大都是家庭个体生产，所有者和劳动者是合一的。这种生产资料和个人直接结合的组织形式同生产率很低的手工劳动相适应。当发展到工场手工业阶段以后，劳动者和所有者合一的私有企业形式就不适应了。只有在农业或一些小规模手工业、零售商业中还存在两者合一的个体经营。所以，第一次分离是劳动者和所有者的分离。以后就出现了资本主义工厂。在最初的资本主义企业里，所有者就是经营者。等到资本主义经济发展到一定阶段，企业规模越来越大，管理越来越复杂，需要专门的知识和技能，而资本所有者不一定具有管理的专业才能。这时就出现了对财产的所有同控制（经营）之间的分离。现代股份公司则成为所有者同经营者分离的最常见最普遍的形式。伯利（Adolf Berle，1895~1971）和米恩斯（Gardiner Means，1896~1988）在30年代初期最先研究了现代股份公司中“所有与控制分离”的现象。钱德勒在《看得见的手》一书中详细叙述了原来的“业主企业”（enterpreneurial enterprises）怎样在本世纪中叶转化为“经理人员企业”（managerial enterprises）的过程。我们从中可以发现公司法人作为独立的主体，是处在经理人员（现代企业家）的控制之下的，而同它的所有者（股权持有人）的关系相对疏远化了。从股权持有方式来说，法人企业的进一步发展，也使公司从封闭在一个小圈子里的少数人持股的封闭公司（closed corporation）或私人公司（private corporation），变成将股权公诸社会的“上市公司”（public corporation，直译应为公众公司）。从企业的这种演变的历史看，按照业主式私人企业的模式来改造我国的大中型企业，也许可以说是“犯了时代的错误”。

刘吉瑞：您说到现代股份公司中的所有同控制的分离，看来，中国在改革中提出要实现国有企业的所有权同经营权的分离，就是从现代公司得到的启发。而在中国文献中，“两权分离”有时指的是另一种情况，就是指“所有权”同“占有、使用和处分权”的分割。例如，1988年颁布的《全民所有制工业企业法》就规定：国营“企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利”。根据这种规定，还实行了国营企业财产“分账管理”的办法。我记得您写过一篇题目为《“两权分离”和“承包制”概念辨析》的文章讨论这个问题。

吴敬琏：是的。那篇文章，是1987年我在《经济社会体制比较》杂志座谈会上的讲话，后来发表在《经济学动态》1988年第1期上。我的基本想法是：所有权同经营权的分离，或者叫所有权同控制的分离，是从现代股份公司（即经理人员企业）的实践中概括出来的经济范畴，决

不能同历史上早就有过的所有权在不同层次的所有权主体之间分割的情况混为一谈。后一种情况，有时也叫做所有权同占有、使用、处分权的分割，发生在借贷资本家同用借入的资本经营的产业资本家之间，也发生在地主和佃农之间。马克思在《资本论》第3卷里讲到的“资本所有权同它的职能之间的分离”，或者“资本的法律上的所有权同它的职能之间的分离”，属于后一种情形：借贷资本家把他拥有的货币资本的所有权（占有权、使用权和处置权）让渡给了产业资本家。而在现代股份公司（经理人员企业）中，掌握实际控制权的经理人员并不是所有者，他们甚至不拥有该公司的股票，而只是“支薪的经营管理专家”。

当然，我们还应当注意，说现代公司中控制权同所有权分离了，这只是在相对意义上说的。虽然在一般情况下经理人员控制一切，但以资产增值为目的的所有者（持股者）仍然拥有最终支配权。拥有所有权的股东可以用两种方式投票，来行使他们的这种支配权：一方面，他们可以用“手”投票，即选拔和更换经理人员；另一方面，他们还可以用“脚”投票，即转让自己拥有的股票，使该公司的股票价格下落甚至被他人接管。如果归公众所有的产权（股份）跟过去一样，掌握在没有明确负责人、对经营的物质结果不负责任的政府行政机构手中，它所任命的高层经理人员还是不可能称职的。所以还要采取进一步的措施解决公有制下谁来代表公众持股的形式问题。

刘吉瑞：这样看来，现代经济中的股份制为社会主义所有制的改革提供了值得借鉴的形式。现代股份公司对资本主义经济的发展起了重要的作用。在19世纪后期开始的“股份革命”以前，私人企业一般是家族企业，即所有者直接经营的企业。这种生产关系同社会化的生产力不相适应，资本主义的发展比较缓慢，周期性的危机困扰着整个社会。资本主义生产力的大发展出现在股份化以后。股份化首先有利于企业迅速筹措资金，创办规模巨大的企业。马克思就说过，如果没有股份公司，可能到现在还没有铁路。股份化的第二个优点在于它通过“经理革命”使所有权和经营权分离，有利于专业经理人员进行科学管理，从而提高了效率。第三，与股份制同时出现的股票市场，通过股票升值、贬值和转让，极大地促进了资本在产业部门间的转移，从而能迅速改变产业结构。最后，股份化使资产持有人风险分散，企业不因个别股东的退出而散伙。股份制的上述优点是十分显然的。就企业内部而言，股份制创造了资产所有者、经理阶层和劳动者三个阶层既相互联系又相互制约的制衡关系，并且创造了有利于提高劳动生产率、促使企业扩展的微观机制。以至于美国前哥伦比亚大学校长巴特勒（Nicholas Murray Butler，1862~1947）说，　有限股份公司的有限责任是现代的一个最伟大的发现，甚至蒸汽机和电力的发明也远不及有限责任股份公司重要。如果没有公司，蒸汽机和电力的作用也会减弱。因此，股份化堪称资本主义发展过程中的“软件革命”，它足可与蒸汽机、电力的“硬件革命”媲美。我们今天发展社会主义商品生产，亟需创造出这种组织机制来。东西方的经验表明，股份公司作为一种社会化的企业组织形式，并不是资本主义私有制社会的专利品，社会主义经济也能利用这种形式。

吴敬琏：社会主义大企业可以采取股份制的形式还有一条理由，就是在现代的股份公司中，产权社会化有了进一步的发展。在战后的西方国家，代表公众的养老金基金、社会事业基金会、保险公司、信托投资公司等法人（在日本叫做“机关投资者”），逐渐成为大公司的主要持股者。这种股权的“公众化”“社会化”（go public）为我们组建股份制大公司提供了适合于公共所有制的持股方式。如果说奥村宏教授把日本的这种以法人持股为主的股份经济叫做“法人资本主义”，我看也可以把社会主义条件下的这种股份经济叫做“法人社会主义”。

刘吉瑞：您刚才这种建立社会主义股份经济的设想令人很感兴趣。但是也有同志提出，西方以法人持股的股份经济，是资本主义私有制发展了几百年以后的产物，它的确立，以一个素质很好的经理阶层（法人代表或法人代理人）的存在为前提。而在传统的社会主义经济体制下并不存在这样一个阶层。因此，如果以传统体制为起点，我国是否必须经历一个把全部产权明确到个人，通过竞争培育出经理阶层，然后才逐渐使产权弱化的过程？

吴敬琏：所谓“科斯定理”的首要要求是明确地界定产权。传统的国营企业的确存在一个问题，即没有人代表所有者，或者说缺乏明确的产权主体。“既是大家的，又不是大家的”，甚至没有一个明确的机关来代表所有者，产权也确实太模糊了！因此社会主义企业改革必须使产权明确化，但产权是否必须落实到个人，是另一个问题。我觉得大中企业产权落实到个人，存在不少困难和问题。首先，如果不采取组织股份有限公司的办法，直接把企业分给个人，意味着退回到维多利亚时代的“曼彻斯特私人资本主义”。这意味着拆散大企业使之“原子化”，然后再经历一个很长的历史过程逐步社会化。在80年代的今天，很难设想中国能够在这种迂回漫长的路途中生存。第二，将国有财产全部以股份公司股权的形式交给部分个人的办法似乎行不通。因为原来的国有资产属全民所有，全民所有变成一部分个人有、另一部分个人没有，是一次比以往任何变革规模都要大的利益重组，会同绝大多数人的价值判断发生尖锐冲突，因而不可能得到社会的支持。第三，产权以股票形式平均分配给每一个公民在技术上有很大的困难。弄得不好，原来名义上归公众的财产被少数人攫取，同样会出现第二种情况。第四，即使真正做到了股权大体平均分配，也会由于股权过分分散而使产权对经理人员的监督大为削弱。产权学派的两位大师艾尔奇安（Armen Alchain，1914~2013）和德姆塞茨（Harold Demsetz，1930~2019）在1972年的一篇文章里说，由于股权分散而产生的这类问题，是通过股权集中和代理投票解决的。在我国目前的文化教育状况下，绝大多数居民缺乏必要的经济知识以及作出投资决策和监督经理人员的能力。在这种情况下，股权的全民分散化和平均化，会使所有者对企业经营进行有效监督成为一纸空文，董事和监事的正确选择也会发生困难。因此情形就会如有的同志批评平均分散到个人时所说的那样，如此分散的股份，事实上并没有明确产权关系，与国家所有相比，倒不如说是使产权关系更加模糊化了。

刘吉瑞：产权落实到个人也可能是指将大型的国营企业资产作股后

卖给买得起又愿意买的个人。如果不贱卖的话，同中小企业的拍卖、租赁相比，我想这个过程可能要缓慢得多。日本战后在高速成长期间，直接金融比例都很低。除非采取其他特殊措施，同日本有着大致相同的东方文化心理的中国人，居民个人购买股票不可能太踊跃。虽然这几年商品经济的新名词传播得快也学得快，但对绝大多数没受过现代经济学训练的人来说，股票到底是什么玩艺儿，确实不太清楚。在没弄清其中奥妙，并打好算盘以前，中国人对掏自己口袋里的钱向来是小心谨慎、丝毫不马虎的。

吴敬琏：在讨论我国大中型骨干企业的改革时，也有同志主张实行企业集团所有制或企业全体在职职工所有。南斯拉夫的经验证明，企业全体在职职工所有也是一种没有所有者或所有者不明确的所有制。

刘吉瑞：南斯拉夫人说，斯大林体制下的国有制，产权“既不是你的，也不是我的，因而是大家的”，而在工人自治模式中，产权则“既是你的，也是我的，因而是大家的”。

吴敬琏：南斯拉夫“自治模式”下的企业产权，“形式上是一切人的，实际上又不是任何一个人的”。因为这种企业的所有者，即在职职工集体是一个不确定的主体，老工人在退休，新工人在进入。所以，企业职工所有制的产权不可能明确。有的南斯拉夫经济学家认为，南斯拉夫目前的经济困难同这种没有所有者的所有制有直接的关系。这大概是国际上所公认的。不过在中国，主张实行在职职工所有制的还是大有人在。

刘吉瑞：目前像“企业股”“职工共有股”“从全员集体承包向股份化过渡”这类提法应有尽有，总的是想把国家所有制改变为职工集团所有制。这些概念确实需要澄清。譬如一些赞成产权学说的中国经济学家也鼓吹设立“企业股”，这种企业股到底是谁所有呢？是股东所有，经理所有，还是工人所有，或者是三部分人共有？

吴敬琏：我觉得“企业股”这个提法本身就有些古怪。本来“企业”就是指由众多股东集体组成的法人，这怎么又反过来变成了股东的一分子了呢？显然这里所说的企业，不是指由股东组成的法人，而是指全体股东以外的什么人，比如本企业的经理或由经理代表的全体职工。如果是这样，还不如叫职工共有股票清楚。“企业股”这种说法大概最初出现于1986年冬季。当时有的领导同志要求各地迅速进行股份制试点，有的理论工作者建议将国有企业股份划分为三类，一是国家股，二是企业股，三是职工个人股。这个企业股的股东既不是原来的国家，也不是职工个人，而是在职职工集体。后来这种划分订入了不少地方当局制定的股份制条例。

刘吉瑞：不是还有个人股吗？企业股同职工个人股有什么区别？

吴敬琏：职工个人股的产权是很明确的，对于与股票相对应的资产，所有者既能获得红利，又承担风险。但企业股这部分，资产所有者

是谁实在说不清楚。如果是职工共有，刚才说了，在职职工具有流动性，是不固定的主体。即使固定了，这种股份形式必然导致类似于南斯拉夫企业所有制条件下那种“短期行为”——有人仿照本杰明·沃德（Benjamin Ward）“伊里利亚模型”的说法，把这种行为叫做“伊里利亚综合征”。凡是在职职工集体掌握所有权的企业，都表现出多分少留不愿积累投资的偏好。

刘吉瑞：用现代经济学的标准术语来说，他们的目标函数不是长期利润最大化，而是当前个人平均收益最大化。

吴敬琏：由于企业的投资要过一段时间才能获得收益，到那时现在在职的职工可能已因故离开企业或退休，而新工人将分享投资收益，因此人们会倾向于把盈利分掉，把现钱掌握在自己手里更可靠。与其将来分不确定的股息，不如现在拿看得见摸得着的奖金。这种心理必然导致“伊里利亚综合征”。

刘吉瑞：有的同志承认在职职工集体所有制会导致“伊里利亚综合征”。但是，他们说，在企业股在全部股本中只占少部分的情况下，它不能对企业的目标函数起支配作用，就不会导致这样的弊病。

吴敬琏：在职职工的影响显然比“不在所有者”——厂外股东要大。他们能直接影响企业经理，而且在一般情况下，经理是他们的代表。这样，经理就有了两重身份：既是整个企业的代表，又是企业股股东的代表。这就必然导致经理行为的偏差，即优先考虑企业股的利益而损害其他股东的利益。这样，就会出现产权经济学家所指出的、在产权界定不清情况下必然出现的社会资源的“过度使用”和浪费，也就是所谓“短期行为”问题。

刘吉瑞：根据以上的分析，看来企业股或工人自治的最大的弊病，在于妨碍在企业这个层次形成股东、经理、工人三个阶层互相制衡的机制。这极有可能导致追求企业长期发展的经理阶层被追求短期收益最大化的职工集团利益所左右，和在职职工共同对付厂外股东。在我国目前的企业中，经常出现一种厂长和职工一起“用足政策、用活政策”“团结起来挖国家”，不惜牺牲社会长远利益的现象。未来的企业组织中，必须消除这种现象存在的体制基础。

吴敬琏：在现代工业国家的股份公司中，股东、经理、工人三部分人的利益通过一定的制衡关系，既互相分离又互相联系。股东的利益通过股息红利和股票升值实现；经理人员则希望发展企业，扩大企业的市场占有份额，因为这样经理人员的报酬和社会地位就能提高；工人希望个人收入有保证，工资每年有所提高。在企业繁荣发展对大家都会有利的同时，这三种利益之间又存在一定的矛盾。例如所有者希望多分红与经营者希望多投资有矛盾，工人要求多增加工资同所有者要求多分红、经营者要求多积累都有矛盾。在现代公司中，力求通过从利润中给予工人和经理人员一部分红利（奖金）、允许经理人员和工人以优惠价购买

一定量的股票或股票期权等机制，把三者的利益联系起来。在社会主义大企业里，实际上也存在这三种不同的利益主体。我们应当借鉴已有的经验，采用股份公司的形式，使三者利益得到调节，而不宜采用在职职工共有制（包括所谓“全员股份制”）的办法。

刘吉瑞：问题的核心在于职工共有或职工集体在经营企业方面起支配作用的做法，不符合现代大企业组织制度演变的趋势和商品经济的基本原则。

吴敬琏：我认为，应该强调大企业不适合搞职工共有制。各国的小厂商，都有合作制、合伙制搞得好的先例。我们曾经研究过日本职工共有搞得好的案例。这些职工共有的厂商没有出现短期行为的主要原因是：（1）企业规模小，企业整体发展同每个个人的关系紧密。（2）处在激烈竞争的环境中，为了企业的生存，大家都能同意把企业的长远利益放在个人的短期利益的前边。

刘吉瑞：大工业发展到现代，一个最基本的要求是经理阶层在决策中起主导作用。而这个经理阶层，就其本性而言，以积极进行创新活动，追求企业的扩张、发展等长远目标为其行为准则。而普通职工往往以眼前收入最大化为目标。职工如果在本企业拥有过大的股权并对决策起决定性的影响，就会影响企业长期目标的实现。

吴敬琏：工人收入应根据其劳动贡献决定，具体的机制就是劳动力流动和市场竞争。当然也要采用一定的方式使工人关心企业资产的积累，增强认同感。如各国都有从利润中提取一定比例的公益金作为工人红利或奖金的做法。另外，如盈利较多，也可让工人以优惠价格购买公司的股票，但数量和比重应有所控制。

刘吉瑞：在讨论国有大中企业的改革时，还有一些同志建议实行一种没有明确的最终所有者的“法人所有制”。这似乎为我国大中型企业的改革指出了一条既不同于国有制，又不同于职工所有制的道路。您对这种“法人所有制”有什么看法？

吴敬琏：1987年以来有一种说法，叫做“强化经营权，淡化所有权”。具体落实，就是“法人所有制”的理论。按照这种理论，股东并不是公司财产的所有者，他们所有的只是一张股票。那么，公司财产的所有者应该是谁呢？所有者就是公司这个法人。在中国，经理是所谓“法人代表”，所以经理代表这个法人变成了企业事实上的所有者。一位教授在总结1987年关于企业制度理论的研究成果时指出，1987年经济理论的新动向是从强调两权分离走向两权合一，即所有权和经营权都统一在企业这一层次，由经理来行使。

不过我觉得这种理论对市场组织中的法人制度有一些误解，法人所有制是从奥村宏教授的“法人资本主义”的说法演化来的。他所说的法人所有制是相对于早期资本主义股份公司中以自然人持股为主而言的，即

指的是第二次世界大战后，主要资本主义国家的公司股份持有者大都是法人，而不是自然人。美国大公司的股份中，养老金（年金）基金等法人持股占大多数。日本法人（“机关投资者”）持股，如公司之间互相持股占全国大公司股份的70%以上。根据日本证券交易所协议会调查，1984年股份分布情况是：金融机构持有占全国38.5%的股份，事业公司等持有25.9%，投资信托公司、证券公司和政府地方公共团体持有3.2%，外国法人和个人持有6.1%，国内个人仅占26.3%。法人股权最终要落实到自然人即代表该法人的经理阶层来行使。但需要注意，这里所谓法人持股不是指的本法人，而是别的法人，而法人代表也不是本法人的代表，而是持股法人的代表。本法人持有本法人的股权，也就意味着法人代表自己监督自己，这势必导致所有者丧失最终支配权、经理人员不受制约和监督的状况，导致经理阶层职业道德的败坏。关于这个问题，不妨看看前几年有关日本“三越丑闻”的记载[2]。

刘吉瑞：您刚才这一段话是否可以简单地概括为：企业高层经理人员能以法人股东代表的资格去对别的企业实施最终控制，但他作为雇佣来的领工薪的经理人员，又要受本企业股东的最终控制。

吴敬琏：是的。至于企业持有自己的股份，当我们同奥村宏教授谈及我国的流行观点时，他断然说，这是一种舞弊行为。因为本企业购买本企业的股票，意味着它不用花钱，资产也丝毫没有增加，而资本额却大大地膨胀了。

刘吉瑞：所以一般而言，本企业购买本企业的股票，是不妥当的。

吴敬琏：香港曾出现过一个很有名的丑闻。有一个人冒充菲律宾前总统马科斯夫人的代表，开了一家公司。然后这家公司以母公司的身份持有子公司的股票，再叫子公司买母公司的股票。经过循环持股的来回倒腾，将资本扩大了几十倍。后来有一家子公司发生了清算问题，整个集团就垮了。有鉴于这种循环持股的弊端，现代各国法律不但禁止本公司持有本公司的股票，而且禁止子公司持有母公司的股票。这方面有例外的规定，如美国公司法规定在增资时可以有一部分保留股暂时不卖，但对这部分保留股有明确规定，一不能分享利润，二没有议决权。保留股只是暂时保留，将来还得出售。没有上述法律限制，就有可能出现经理人员上下其手，损害其他股东权益的现象。因此，我们不赞成把企业自己持自己的股票作为企业制度改革的目标。不过这并不意味着我们反对公司之间互相持股。

刘吉瑞：在法人化（corporatization，即股份公司化）的讨论中，还有一种意见主张政府持股为主，或者政府股保留相当大的比重，以确保社会主义全民所有制的性质。但我想把政府股作为公有股的主要形式有许多值得商榷的地方。且不说它具体推行中的困难，政府持股后，很难避免一种两难的境地：政府干预少了，很难保证股本增值，而政府干预多了，又势必导致行政干预、政企不分。可能的结局是，换汤不换药，政府与企业的“父子关系”依然如故。在一些发展中国家，也有国家

持股的情况，但国有股比例必须受到严格限制。同时，由于在国有企业的外围存在大量的非国有企业，从而造就了国有企业也必须进行竞争才能生存的格局。否则，国家持有股份的企业效益就不会好。

吴敬琏：关于政府设立国有资产机构经营国有财产的思想和方案，早在1984年就有人提出来了。如金立佐提出，要一下实现政企分离是困难的，最好先使政府的两种职能即政府作为全民所有者代表者的职能和作为社会经济活动调节者的职能分离开，设立国有资产部，行使所有者职能。世界银行1985年关于中国经济的考察报告，也有类似的建议，主张作为股份化的最初步骤，设立各级政府的财产管理部，同进行宏观调节的政府机构分开，由各级财产管理部持股。当然，可规定财产管理机构持有企业股份的比例，使股权分散化，以免企业重新变成某一级政府机构的附属物。在1985年9月的宏观经济管理国际讨论会（“巴山轮会议”）上，耶鲁大学的詹姆斯·托宾（James　Tobin，1918～2002）教授提出，由国家投资公司持股不如由各种民间的基金和基金会持股。这种企业的“公共所有”的性质比国有制更强一些。当然，有一部分财产仍然可以由国家持有，例如公用事业，就可以是国有或国有为主的。我记得你们几位1985年在北京西山设计的体制改革总体规则中，也是把设立国有财产管理局作为政策建议提出来的。但国有资产管理局的功能如何、怎样设置，值得重新研究，如要设立，恐怕也不宜隶属于政府，而以隶属于各级人民代表大会为好。

刘吉瑞：我倾向于竞争性行业大企业改革的方向是由各种公有法人持股为主的股份制，因此资产管理局即使持有国家股，也只限于基础设施或自然垄断部门的某些企业。如按国有制的模式，中央成立了资产管理局以后，地方也依样画葫芦，按原有企业隶属关系层层设立资产管理局，那么，肯定难以改变行政干预企业的状况。

吴敬琏：上面讨论了竞争性部门国有大企业改革的各种思路，并对“私有化”“集团共有化”，以及“企业股”“国有股”等方案作了评论。那么我们的主张是什么呢？目前我和周小川、钱颖一等几位正在进行一项大企业股份化的研究。我们的设想，是在我国大企业建立以公有制法人（即各种代表公众的机构）持股为主、自然人持股为辅，符合现代市场经济要求的法人制度（即股份企业制度）。所谓代表公众的机构持股为主的股份制，具体说来，就是以养老金基金、社会基金会、保险公司、信托投资公司、开发银行、各级国有资产经营机构持股，大学、科研单位、医院等非行政的公共事业机构持股以及企业交叉持股为主的股份制度。基金、基金会、大学、科研单位等机构可以自己直接经营它所有的金融资产，也可委托专门的资产经营机构，如投资公司的信托部经营，得到的收益用于自我发展。政府在划拨国有企业股权给这些机构的同时，取消或减少对它们的财政预算拨款。

刘吉瑞：这种构想与其他思路比，确有其特点。首先，法人化从公有制的实现形式上消除了政府行政直接干预企业的基础。假如经济运行机制的改革与大企业股份化的改革配套进行，经过这样的改革，竞争性

行业大企业有可能较彻底地摆脱行政干预。其次，它打破了传统国有制同私有制二者只居其一的思维方式，在公有制的框架下设计了一种发展市场经济的新的所有制形式。最后，这种思路排除了国家股、企业股等非规范的股份制形式，股份化一开始就从现代形式起步。大企业社会化程度高，是我国国民经济的支柱，其财产制度和管理体系的演变改革没有必要也完全有可能不重复西方国家历史上走过的漫长道路：先在分散的私人所有制的基础上将产权明确到个人，建立家族企业或企业主企业，然后再两权分离，由经理阶层管理经营企业的道路。当然，这一构想是否存在大的疏漏，能否实施，实施过程中会发生什么问题，最终效果如何等，都需要进一步研究并由实践来检验。就目前而言，社会主义国家的改革还未能在这方面提供可供借鉴的国际经验。

吴敬琏：法人化的设想孕育了相当长的时间。问题最先是1985年初吴稼祥、金立佐的论文《股份化：进一步改革的一种思路》提出的。世界银行1985年的中国考察报告《中国：长期发展的问题和方案》介绍了国外经验，并对中国如何在公有制基础上建立法人组织（股份有限公司）提出了更具体的方案。1987年以后广泛进行了法人化的试点。1989年试点企业扩大到3 000家以上。现在看来，要设计成熟的实施方案，亟需总结试点的经验，探讨一些疑难问题，使股份化的工作做得更扎实、更规范。

刘吉瑞：按照以上设想进行改革后，社会所有制结构将出现一种新的格局。中小企业包括商业这一层次，个体、私营和集体经济成分将相互竞争和发展。竞争性行业的大中型骨干企业，被改造成为一种公有制为主、多元化的所有制形式。股权可以在各种所有者之间自由转让。至于天然垄断部门，如某些基础设施部门，将仍然或基本上保持国家所有制，当然其形式也要相应改革。另外，在讨论企业组织制度时，还必须顾及新建企业的融资方式问题。在我们这样一个发展中国家，在相当长的一段时间内，政府还要进行部分生产性投资，那么就会有一个投资采取何种形式组织的问题。

吴敬琏：关于新投资，我想国家应该建立开发银行和若干个相互竞争的投资公司。同时由于在我国间接融资可能成为主要的融资形式，因此需要建立一些长期信用银行来办理长期信贷或资本业务。基本的框架建立以后，盈利性企业都自主地进行融资、集资，进行新的投资，建立新的企业，再也不需靠政府的财政拨款自上而下地建立企业了。

刘吉瑞：那么基础设施或某些垄断性行业采取何种融资形式呢？

吴敬琏：投资回收期很长而利润率很低的某些基础设施或基础工业部门，如能源开发，我看可以采用日本的办法，建立所谓“政策性金融机构”为它们融资。这些机构有权发行债券和吸收某些低息存款（如邮政储金），加上财政贴息，政府就可以借助这种机构，用低息贷款帮助重点部门发展。

刘吉瑞：虽然目前还很难描绘我国企业制度演变的具体过程，但从上面的讨论看，我国企业组织和产权制度的演变，估计同英、美、法等国会有所差异，至少不会重复它们的历史过程，而可能较接近日本和亚太地区其他国家和地区的模式。

吴敬琏：日本和亚太地区一些新兴工业化国家和地区，根据后起国家经济社会的特点和经济发展的要求，创造出了某些同东方文化和行为方式相一致而又能推动现代经济发展的组织形式，我们在进行企业制度改革时，很有必要吸取它们的经验。但我国经济制度的社会主义性质，又决定了改革过程中必须兼顾财产分配的公正性，从而又与它们存在某些重大的区别。

刘吉瑞：刚才主要从目标模式的角度讨论了企业制度的改革，更重要的可能是目前采取哪些具体的措施来实现上述目标。譬如说，各种股份制的设想都与某种形式的股票市场相联系，而股票市场形成又取决于经济市场化的程度，那么我们怎样一步步地通向股份化的目标呢？

吴敬琏：我认为，首先应该建立各级国有资产管理机构，清产核资，弄清我国国有资产的现有状况。目前有一种倾向，在还未清楚企业的产权归属或资产实际价值以前，就开始进行产权的买卖和转让。在清产核资、明确产权、建立公平交易的产权市场等基本工作还未做以前就转让产权，势必造成混乱。到底是谁卖给谁，如何作价，价款归谁等都没有明确地界定，这就免不了发生多种侵权和舞弊行为：低估资产价值，化大公为小公，甚至瓜分全民财产的现象都有发生。即使产权确属地方，价款给地方政府，地方政府也必须把卖得的钱作为国有资产专项基金，交一定的部门管理。

同时，加快同法人化有关的立法工作，包括制定股份有限公司法、证券交易法、商业银行和非银行金融机构组织法等等。还要进行有关这些法律的基本知识的宣传工作。

第三，各种基金、保险机构以及证券交易所等基础设施的建设工作，也宜于提前着手。

刘吉瑞：基金、基金会对我们是一种新的组织形式。它们应当怎样建立呢？

吴敬琏：我们考虑，这项工作可以同社会保险保障制度改革结合起来进行。这就是说，建立养老金基金会、失业保险基金会时，将相当大的一批国有大企业资产作股划归这些基金会（以后新增职工，用人单位和个人需交纳一定的费用）。这些基金在无偿获得国有财产的同时，承担发放由其负责的那部分人的养老金的责任。这样，养老金受益者也就成为该基金的主人。这些基金成立理事会，负责资产经营。基金理事会由金融专家、社会福利部门代表、经济学家以及其他由基金受益者代表会议选定的人员组成，负责资产经营（或委托其他非银行金融组织经

营）。目前，建立社会失业保险制度具有很大的迫切性。不做好这件工作，市场的建立、企业的独立经营，都很难做到。在竞争强化以后，会出现一部分工人的结构性失业，甚至有的企业会倒闭，如果没有失业者最低生活保障制度，这些改革就不可能推行。这种保险基金，都应当允许用来进行投资。此外，现有的保险机构、基金会组织，如残疾人基金会、由捐赠款项形成从事特定公益活动的捐赠基金会等，也应当允许它们购买股票，如此等等。

刘吉瑞：在上面设想的企业制度中，企业家阶层将是经营和管理的主角。而在传统的体制中，这一阶层并不存在。在这方面我们在改革前的情况可能比苏联、东欧要差。在苏联东欧国家，长期实行一长制和专家治厂，因此有一个技术专家阶层。我国在相当长的时间内，批判“白专道路”“专家治厂”，因而连这样的阶层也不存在。

吴敬琏：主张通过私有化改造我国企业的一些同志，指出现代股份制度是长期发育演变而来的，我们如果要一下子实施这种制度，会碰到缺乏一个热心事业、善于经营、讲究信用的经理阶层的困难。他们这种意见，并非全无道理。譬如机构持股和企业交叉持股为主的企业制度，实际上是合格的经理们集体控制财产的经营，某一经理出现失职，作为持股法人代表的经理集团就会对之进行惩罚，甚至将他逐出经理阶层。如果完全缺乏经理阶层，这种企业制度就很难运行。就像目前一些国营企业的董事会，由退休的行政官员做董事，经营状况同原来国家直接经营并没有什么区别，有些则更糟糕。但经过近十年的改革，我国目前的情形也并不像这些同志设想的那样，一点企业家阶层的影子也没有。应该说，经过这几年的改革和开放，涌现了一大批富有事业心，很能干、又具有很强的市场观念和竞争意识、富有创新精神的厂长经理，问题是我们没有一套制度促使他们在竞争的过程中不断成长壮大。所以，我认为这方面还是可以有所作为的。

刘吉瑞：在我们这样一个泱泱大国，具有企业家才干和素质的各种人才，应该说并不缺乏。这同一些不发达的小国不一样。所谓缺乏企业家阶层，主要是指传统的体制压抑了企业家的成长。中国封建社会的政治结构，原本就是不利于商人、企业家成长的。本世纪上半叶，在沿海主要城市逐渐涌现了一批自主自立、非官僚化的企业家。在中华人民共和国成立后，本来这些人有可能转变为社会主义企业家，但“左”的错误使他们在政治运动中逐渐消失。在国有部门，政府定价、指令性计划、实物调拨等行政干预使中国只有工厂而没有企业，因而也就不可能有熊彼特（Joseph Schumpeter，1883~1950）所定义的那种企业家。中国传统文化重“义”轻利，重官轻商，引导人们“一齐向官看”，追逐权力、地位，也是企业家阶层形成的障碍。另外，我国历来缺乏保护商人企业家阶层基本权利的法律，使得工商业者只得仰承官僚鼻息。最后，解放以来，厂长经理阶层工资待遇水平实在太低。一个国有大企业的厂长或经理，在改革已进行了10年的今天，其薪金和报酬可能还不如一个个体户的收入，而其所承担的责任，即使在指令性计划体制下也是相当大的。

吴敬琏：目前妨碍企业家成长的，主要是现存的“双重体制”，或者更准确地说，是以行政控制为主的商品货币经济，以及与此相联系的不公平竞争。在这种体制下，虽然经济活动都已商品化、货币化了，但是行政权力还在资源配置和企业评价中占支配地位，而远非市场配置、市场评价和市场选择。因此，善于管理、敢于创新的企业家，即使施展千般本领，也不如走“门路”获得上级行政领导的一项“特殊政策”、一张“批条”更有所谓“效益”。无怪乎一些有才能、有抱负的厂长感到很苦恼。他们有志于从事熊彼特视为企业家天职的创新活动，但在今天的环境下，却不得不用主要的精力去从事自己所不愿为，而又不得不为的“政治”活动：找路子，行游说，拉关系，甚至献贡赋，施贿赂，这样才能跑“步”（部）“前”（钱）进，得到与别人一样或更加优惠的“政策”，以求得企业的生存和发展。所以，市场取向的改革不深入，没有公平竞争的市场，企业家便缺乏演出威武雄壮的话剧的舞台，企业家阶层也难以成长壮大。这又是一个企业与它们活动的环境的关系问题。我们所要争取的，自然只能是两者互相推动、互相促进。我想通过这两方面相互促进的配套改革，在中国也是一定能形成一支宏大的企业家队伍的。

[1] 见《经济社会体制比较》杂志1987年第6期。

[2] 《经济社会体制比较》1988年第3期专栏：《三越总经理罢免事件》。

第四讲
竞争性市场的形成

刘吉瑞：现代企业作为一种生产单位，和传统农业社会中的村社和家庭不同，不是由道德、习俗或指令直接调节的，而是由“看不见的手”——市场来协调其活动。市场既是企业活动的场所，又确定了企业必须遵循的规则。经济体制改革确实必须创造出独立自主、自负盈亏的企业来，但企业又必须面向市场，在市场的海洋中游泳。要发展商品经济，市场的形成和市场体系的建立，就成为改革的一个主题。

吴敬琏：许多经济学家把社会主义国家的改革称为市场取向的改革，这确实揭示了改革的本质。我们上面谈到一定要使企业自主经营、自负盈亏。可是从另一方面看，仅仅扩大生产单位的权力仍然不能解决问题。因为我们现在搞的不是小农经济和自然经济，而是社会化的商品经济。独立决策的生产单位之间有着错综复杂的分工协作关系。它们彼此如何协调，有限的社会资源怎样在它们之间作有效的配置呢？在传统社会主义体制下，靠的是行政命令（指令性计划），在商品经济中，就要依靠市场。在旧的体制下，全社会是一个大一统的工厂，经济协调依靠看得见的手——中央计划机关进行，这就像孤岛上的鲁滨逊（当然，这是一个规模无比巨大的鲁滨逊，马克思把它叫做“社会的鲁滨逊”）似的，用全社会都必须执行的计划在自己的各种需要之间分配资源，保证社会经济的协调。如果不是大一统的经济，社会上存在许许多多各有自己利益的生产者，又怎能保证每一个单位的自主决策互相协调呢？在企业都是独立自主的主体的情况下，只能通过市场关系，靠交换中的利益变动来引导它们。换句话说，基本的协调者首先是市场。

刘吉瑞：市场协调最初的表现形式是信息传递。在传统体制下，信息结构是自上而下或自下而上的纵向垂直结构。行政机关向企业下达指令，企业向行政机关报告生产经营情况并提出这样那样的要求。市场经济中的信息结构是横向的，企业之间的信息传递通过价格机制进行。价格升降是生产活动和购销活动的指示器。当一种产品价格上升时，这种产品的消费者（不论是生产消费还是生活消费）就要尽可能地节约使用，而生产这类产品的企业，则会拼命扩大生产，增加供给。反之则反是。通过市场传递信息、企业对信息作出反应这样的过程，企业就能按照社会的要求进行生产。

吴敬琏：从理论分析来说，只有在价格能够反映资源的稀缺程度的情况下，进行商品交换才能使全社会效用（“福利”）总量最大。这是我们初学经济学时埃奇沃思盒状图（Edgeworth box）告诉我们的道理。它假定只有两种资源和生产两种产品，说明这两个追求自身效用最大化

的生产者按照均衡价格进行交换，就能达到社会资源的最优配置，达到帕累托最优状态。市场的功能就在于通过竞争提供了能反映资源稀缺程度的价格信号。

刘吉瑞：当然，在任何经济系统中都存在横向的信息流和纵向的信息流。但如果排斥了市场，信息主要由行政渠道纵向传递，就有可能造成两种不良后果：一是获得和传递情报、信息的成本很高。比如说，一个生产某种产品的工厂，它通过月报、季报、年报及计划这些形式，把信息从基层层层上报，上送到中央计划机关。由于中间层次极多，只要某一中间环节出了问题，就会出现中间梗塞。即使不出问题，由于信息传递速度慢，也会使决策滞后。这样看来，纵向传递信息的交易费用就太高。另外一个问题是，在排斥了市场后，中央或上级行政机关就得用指标来考核企业，评价企业经营成绩，而在用指标考核企业的情况下，企业上报的信息往往是不真实的。在传统体制下，我们的统计有很大的水分，即使千方百计改进统计方法也无济于事，原因在于这是纵向信息结构的本质特征，而不是个别人的品质问题。与一定的利益结构联系在一起的纵向信息结构，必然造成信息扭曲。改革统计方法固然可以使信息虚假程度降低，如从虚报粮食亩产13万斤降至亩产1.3万斤或1 300斤，但不能从根本上消除虚假和扭曲。市场也可能给人以虚假的信息，特别是在通货膨胀的条件下，某些长线产品也可能因货币投放过量而走俏，从而使价格信号扭曲和失真，但一般来说，市场信息是资源稀缺性和供求的反映，其真实性比较高。

吴敬琏：这里讲的市场主要还是商品市场；事实上，要使一个社会化程度比较高的经济能够顺畅而高效率地运转，不仅要有商品市场，而且要有各种生产要素的市场。拿资金市场（即长期融资市场）来说，这对保证资源通过价格（盈利率）波动，在各个部门和各个企业之间自由进入和流出是必不可少的。如果只有商品市场而无要素市场，商品经济也不可能有效率。在社会主义国家改革的早期，在相当长的一个时期内，由于意识形态的原因，人们只承认商品市场而拒绝承认要素市场，资金市场、劳动市场被看作资本主义经济特有的。我国是改革的后起者，而在许多方面还走在前面，现在对建立一个包括各种要素市场在内的完整的市场体系认识比较一致，从而为正确处理一般商品市场和要素市场的关系创造了条件。

刘吉瑞：商品市场和要素市场既有区别又有联系，市场体系及其发育形成遵循一定的规律。它有什么特点呢？

吴敬琏：一般说来，商品市场的发育和成熟要先于要素市场，商品市场的成长，会对要素市场的形成和发展提出强烈的要求，同时也只有在商品市场初步形成以后，要素市场才有可能发展起来。

刘吉瑞：市场协调资源配置之所以比较有效，更重要的原因在于，它在向生产者和消费者提供信息的同时，可以自动地调整他们彼此之间的利益关系。

吴敬琏：更准确地说，是市场把信息系统和激励系统联结在一起了，因而其调节就十分有效。我们以前谈到过现代经济学中的“产权学派”。他们指出，在产权明确的情况下，社会经济的各个独立的参与者，不管是自然人或者法人都会从权衡自身的利益出发，互定合约，协调他们的行为，最终使资源得到最有效的利用，达到社会效用的最大化。然而必须注意的是，这种权衡和协调所用的基本尺度，乃是由市场自由竞争所形成的价格。所以，主张产权明确界定的“产权学派”也并不否认竞争性市场、自由价格制度与明确界定的产权相联系的市场这一条件，科斯等人在论述他们的产权理论时，无不是把价格决定同产权界定看作合二而一的事情的。

刘吉瑞：看来，只考虑市场的信息作用而不考虑它的激励作用是有片面性的。

吴敬琏：这正是我们以前谈到过的兰格模式存在的问题。兰格设想由中央计划机关代替市场，用模拟市场运作的方式来规定价格，抛开计划机关灵活反映供求在技术上存在的困难不说，它还存在一个难以解决的问题，就是模拟市场不像真实的市场那样，能在提供信息的同时改变其生产者的利益。中央计划机关模拟市场，提供给各企业一定的信息，但这种信息与企业利益并不是息息相关的，结果模拟市场的效率就远不如真实市场。真实市场集信息传递和激励机制于一身，有一个评价和奖罚企业的客观标准，从而保证最有效率的企业能支配较多的资源。

刘吉瑞：亚当·斯密在《国富论》中对市场调节利益关系作了很好的描述。他说，我们所吃的猪肉、面包等并不是靠指令或其他什么方法送来的，是市场这只无形的手，也就是价格信号的指令，驱使屠夫、面包师生产居民需要的东西。生产者的直接目的是追求个人或本位利益，但这也没有什么坏处，在反映资源产品供给和社会需求的信息的指引下，追求私利的行为却满足了社会的需要，从而使社会利益得以间接实现。

吴敬琏：这一切都说明，要建立能使国民经济有效运行的新体制，除了使企业有自主权之外，关键问题是建立市场体系。从这个角度看，1984年党的十二届三中全会决定关于价格改革是整个经济体制改革成败的关键的提法，是完全正确的。

刘吉瑞：这方面依然存在不少误解。在一些同志看来，只要产品是通过商品交换进入消费的，那就有了市场。其实，缺乏竞争的市场，并不具有合理配置资源的功能。

吴敬琏：这是因为，正像新古典经济学所精确地证明过的那样，市场制度之所以能够有效地配置资源，是因为市场信号——价格能够灵敏地反映各种资源的相对稀缺程度。而这一点，只有在市场具有竞争性的条件下才能达到。理想状态的市场是完全竞争的市场。现代经济学从纯粹状态开始它的分析，就是分析完全竞争市场。不过，要达到这种完全竞争的状态，不仅企业的数量要足够多，而且每个企业要相对小，使得

每个企业都是价格的接受者而没有一个企业能够操纵价格；另外，进入市场的人对于价格有完全的信息。实际上，完全竞争的市场即使在现代的发达国家也不存在，多数行业只存在不完全竞争的市场，或称垄断竞争市场，也有的教科书把这种市场叫做竞争性市场。

刘吉瑞：对垄断竞争的市场，不同的经济学家有不同的定义。熊彼特、张伯伦（E. H. Chamberlin，1899~1967）、罗宾逊夫人（Joan Robinson，1903~1983），都有自己的定义。现代发达国家的市场尽管有一定的垄断性，但基本上还是具有竞争性的。

吴敬琏：对。完全竞争的市场与垄断竞争的市场，究竟谁优越，经济学家的看法有分歧。如熊彼特认为，在过度竞争的条件下，企业容易偏向短期利益而缺乏长远的考虑。当然，完全垄断的市场因为不能提供一个合理的价格信号，肯定是不利于资源最优配置的。所以，抑制垄断倾向，确保市场的竞争性，是非常必要的。

刘吉瑞：这就牵涉到市场秩序的问题。我们经常听到这样的议论，即体制改革何必搞得这么复杂，政府只要放开不管就行了，通过“松绑放权”、取消行政管理，就能放出一个市场来。从建立竞争性市场这一角度来看，仅有“放”即解除行政管制是不够的，不少经济学家已经指出，在社会主义国家市场取向的改革中，不仅要“放”，而且更重要的是“立”，就是组织市场和建立市场秩序。没有“立”就不能“破”、不能“放”，或者说至少必须边“放”边“立”。王琢同志有句名言，“没有张三，不要枪毙李四”。确实，还未建立资源配置的替代机制，行政一味地放权，就会留下“管理空白”，从而导致经济生活的混乱。

吴敬琏：王琢同志提出了一个非常好的论点。经历过“文化大革命”的同志都知道，当时有一个叫做“破字当头，立在其中”的“超级革命”口号。后来我们都认识到了，这是一个貌似激进的破坏口号。人是天天都要吃饭的，经济体系不能停止运转，因而体制也不能出现真空，所以体制改革只能采取“边立边破”，甚至“先立后破”的办法。

刘吉瑞：可是有的同志说，从历史上看，市场的建立和完善是需要很长时间的，如果要立起来才能破，改革不是要拖到很久以后才能进行吗？

吴敬琏：这里我觉得有两点需要注意。第一是所谓“立”，并不意味着一下子就“立”出一个十分完备的市场，而是说，只要这个市场具备了竞争性市场的基本要素，能够初步运转，可以代替旧的行政控制机制，多少发挥些有效配置资源的功能就行了。第二，老的工业化国家市场的形成和市场秩序的正常化，的确经历了几百年的发展过程。但我们作为一个后起国家，应该运用政府的力量，自觉地来建立市场秩序。战后像联邦德国和日本从统制经济转向市场经济的开始阶段，就制定了《防止对竞争的限制法》（联邦德国1957年，又称“卡特尔法”）和《禁止垄断法》（日本1947年），设立了“联邦卡特尔局”（联邦德国）和“公正交

易委员会”（日本）等机构，不仅用法律和行政的手段反对垄断，保证市场竞争的公正性，而且还积极致力于建立一种促进商品生产、保证市场顺利运行的文化价值观。后者除了重然诺、守信用等以外，最基本的是养成交换者人人平等的观念。

刘吉瑞：我国目前存在的价格双轨制，在国外一般是不允许的。同种商品卖给甲是一种价格，卖给乙又是一种价格，这不仅违反《反垄断法》和市场公正交易原则，而且违反了商品经济中交换者人人平等的价值观。

吴敬琏：各市场经济国家的反垄断立法和公正交易立法都明文规定，不得对顾客实行价格或其他歧视。否则是违法的。所以，市场行为的当事人，是无名无姓的（anonymity），不能因为身份、地位不同或与对方的关系不同，就受到不同的对待。

刘吉瑞：要实现公平竞争，一个很重要的问题是参与市场交易者，不能因权力、地位而形成等级差别。我总感到行政权力同商品经济中的个人行为结合在一起，就会破坏市场。从这个角度看，没有竞争的市场，甚至比没有市场更危险和可怕。战后第三世界经济发展中，权贵资本膨胀，垄断了市场，实际上也就破坏了正常的市场机制。经济生活中表面上存在市场，但又没有竞争。一旦进入了这样一种状态以后，整个国家的现代化进程可能大大延迟，甚至在相当长的一个历史时期中都难以自拔。国际上有些专家把这种现象称为“印度综合征”或菲律宾的“马科斯陷阱”。

吴敬琏：认为只要存在买卖，就有了我们所需要的市场，这是一种误解。竞争性市场不仅要求存在商品交换关系，而且要求参与交换活动的人在市场上受到平等对待。关于这一点，马克思早就讲过，商品是天生的平等派[1]。虽然马克思对商品经济在社会主义经济中的作用持否定的态度，但他对市场机制的运行原理和规则是十分清楚的。只要是商品交换，那就必须平等进行。而我们现在采取的双轨制这种办法，实际上是公开宣布人们（包括自然人和法人）身份的不平等，他们的政治地位、政治背景、政治影响决定了交易的条件。

刘吉瑞：《经济社会体制比较》杂志上发表过江西贵溪冶铁厂厂长苏尚广的一篇文章。他对目前这种状况作了一个形象的比喻，说双轨制下如果有竞争，也只是喝“健力宝”的运动员与喝白开水的运动员之间的竞争。他列举事实，从原材料、能源到资金，都存在价格高低悬殊的不平等对待。另外，市场实际上是商品生产者和消费者之间的一种相互关系，生产者和生产者，生产者和消费者、消费者和消费者之间，都应该是公平竞争的关系。但也有一些经济学家不太重视市场的这种相互关系而强调交换主体的重要性，他们认为重点应放在主体即企业的培育上，有了主体以后，就能产生相互关系。这种看法固然有一定的道理，但不全面。特别是现代系统哲学，认为相互关系才是具有决定意义的。我们现在进行的是社会化的商品生产，这种生产通过相互关系的网络来联

结。打一个比喻，我们要组织一场体育比赛，最重要的是什么呢？当然是制订一个公平竞争的规则，也就是确定比赛参与者的相互关系。至于主体运动员，可以是专业的，也可以是业余的；可以是男的，也可以是女的；可以是国内的，也可以是国外的。但不管你身份如何，有何来头，你要参加比赛，就得遵守竞赛规则。一旦这种规则确立以后，优胜劣汰的机制就起作用，自然而然地要求参与者具有一定的条件和素质，而不管其原先的状况如何，差别有多大。我们看到，正是公平竞争的规则，促使参与比赛的主体刻苦训练，提高技能，奋勇拼搏，从而造就了一代又一代的体育明星。而如果事先没有这样的规则，我想运动场可能会变成战场，将军们就会取代足球明星在足球场上大出风头，长跑健将可能跑不过王孙贵族，相声里说的“段祺瑞式的围棋比赛”就会重演。我们今天搞体制改革，不正是为了建立新的规则、新的秩序，建立企业与企业、人与人之间的新型关系吗？

吴敬琏：主体和相互关系之间存在一种很辩证的关系。作为市场经济系统，如果没有独立的企业，那就不可能形成彼此之间市场交易的关系；反过来，如果没有公平交易的规则和相互关系，那么生产单位也就不成其为企业了。我很欣赏这样一种分析：就像马克思说的，“人是社会关系的总和”，没有人这种社会主体，自然不会有人们之间的社会关系，但是没有社会关系，人也不成其为人。企业是什么呢？企业就是市场关系的总和。关于市场问题，还有一个问题要探讨，就是在经济改革中，市场形成应该摆在什么位置？有的同志认为，市场形成是一个自然演化过程，人们对它的发展速度无能为力。只有经过一个相当长的历史时期，比如说，几代人的时间，才能从规模很小的市场向规模比较广大的市场、从混乱的市场向规范的市场逐渐过渡。在开始时，好歹有个存在交换关系的市场就行了，然后让它自然而然地发展。

刘吉瑞：这种论点似乎是说，在我们这样一个国家，第一步应该从建立局部的、原始化的、带有许多旧经济残余的地区性市场开始，然后通过自然演变走向比较高级的健全的市场。从各国的经验特别是后起国家的情况看，这样的自发过程太漫长了，我们等待不起。商品经济有它自身的发展规律。市场的产生、发育，确实有一个从初级到高级的过程。但是，作为后起国家，没有必要完全重复发达国家用几百年的时间才走完的这个过程。我们今天毕竟已到了20世纪，不能跳过若干阶段，至少也可以大大缩短这个过程。假如从一开始就采取各种措施，使市场发展的起点较高，那么，市场发育的过程便能大大加快。

吴敬琏：我想，这里有两个问题要弄清楚。第一，市场确实有一个发育过程，但从各国情况看，进程有快有慢，人们在它的面前并不是无能为力的。即使从老牌资本主义国家看，英国和法国市场形成的进程也不尽一致，快慢相差上百年。英国在“光荣革命”以后，走了一条发展全国统一市场的道路，到18世纪后期，全国统一市场就初步形成，从而为产业革命的到来准备了条件。相反，法国在17世纪末开始，采取了柯尔培尔（Jean Baptise Colbert, 1619~1683）主义的财政政策，依靠地方势力，用一种简便的方法——“包税制”（tax farming）征集税赋，结果

关卡林立，市场分割。面对这种状况，法国工商业者在18世纪30年代提出了我们大家所熟知的“自由放任”（laissez-faire）口号。有一位很熟悉法国经济史的欧洲共同体的专家，有一次问我知道不知道自由放任政策的出典。我告诉他，我读过苏联卢森贝（1879~1950）的《政治经济学史》，它说“自由放任”的口号的意思是“让他来吧，让他去吧”！这位共同体专家笑着说，看来大名鼎鼎的卢森贝也不知道当时法国的情况。那么当时法国的情况是什么呢？就是由包税制导致的严重市场割据。地方政府向中央政府包税，交足承包上缴中央的，留下的都是地方自己的。在这种情况下，各地方政府就设立关卡、互相封锁。这严重阻碍了国内统一市场的形成。于是，法国工商业者就提出了“让他过去，不要用关卡来卡他”的口号。这就是laissez-faire的真实含意。

刘吉瑞：用历史作简单的类比总不太妥当，但您刚才所说的法国的包税制，是不是同我国目前实施的中央地方财政包干制很相像？

吴敬琏：有几个外国人，差不多同时提到了这一点。一是英国《经济学家》杂志1987年8月1日发表的一篇关于中国经济的文章，二是世界银行1987年关于中国国有企业的调查。这些作者不约而同地指出，中国目前实行的财政包干制度或财政分灶吃饭制度，是和法国18世纪的包税制十分相似的。当前面提到的那位共同体专家讲到法国历史的时候，他特别指出，你们应该知道，包税制这种方式虽然不失为一种简单易行的征集财政资源的办法，但由于它造成市场的分割，延迟了统一市场的形成，使法国的起飞比英国几乎慢了整整一百年！这话虽然刺耳，但确实应该引起我们深思。

刘吉瑞：在经济改革中，有些被冠以改革名义的措施，实际上并不是真正的改革措施，并不符合市场化的改革方向。至于它们的效果如何，我觉得有一个很好的判断标准，这就是看它是否有利于竞争性市场的发育和统一市场的形成。并不是所有的措施都符合市场化的方向的。虽然有些阻碍市场形成的措施早晚要纠正，但如果我们不注意汲取国际上发展市场经济的经验教训，先糊里糊涂地实行这些措施，待付出了相当高的“学费”后再倒回去，改革的社会成本就太高，现代化的进程就会延缓。因此，我们从一开始就有必要深入研究，采取一些比较规范的、以市场为方向的措施。

吴敬琏：我们应该把每项较重大的措施放到历史的长河里进行观察。如果说市场形成是一个较长的历史过程，那么我们就应该观测起点在哪里，应该朝哪个方向前进，目前又处在什么位置。一定要使我们的改革措施符合历史的潮流。

我想说的第二个问题是，中国原来已经在某种程度上形成了国内统一市场，这与作为西欧经济发展起点的中世纪的状况很不一样。在《史记·货殖列传》里，太史公就用一段相当长的话描述了中国人民所“喜爱”的各种商品在全国流动的状况，说明即使在公元前2世纪，中国经济与中世纪欧洲由一个一个基本上自给自足的独立庄园组成的经济相比，

统一程度要高得多。当然在近代史上，清朝政府为镇压太平天国，只得依靠地方封建势力，于是在中国出现了一种非常奇怪的历史现象：在国民经济进一步货币化的同时，市场割据日益加剧。其中一个突出的表现，就是清政府从咸丰三年（1853年）开始，首先在货币化程度最高的苏南地区建立“厘金”，然后把它推向全国。“厘金”这种税收的特点，是每过一道关卡就征一次税。仅江苏的苏州、松江两地区，就有厘局37个，厘卡217个。在产出地、通过地、销售地多次完厘。而且名目繁多，各地的税率和课征方法都不相同，额外需索更无一定之规，过往客商只能任凭厘卡人员宰割。这种市场割据现象严重妨碍了工商业的发展，曾被正在兴起的工商业者、市民阶级称作“厘祸”。后来在1931年，当时的中国政府采取了“裁厘设税”的措施，裁撤厘金，设立统税，从而对全国市场的形成起了推动促进作用。

刘吉瑞：国外许多研究中国近代经济史专家正是从这个意义上指出，中国的工商业化和商品经济一度取得较大进展，但后来由于种种原因，现代化过程没能继续下去。用他们的专门术语讲这种现象叫做现代化的“break down”，意即现代化进程的中断或受挫。至于全国市场与区域市场历史的状况，施坚雅（G. William Skinner，1925～2008）、费景汉（John C. H. Fei，1923～1996）教授已经作了较深刻的研究。譬如施坚雅，他认为中国从宋代以来就形成了范围极其广泛的市场。其结构大致是：以大运河为主体，沟通全国市场，这是第一个层次；在这下面就是中心市场，大概相当于现在的县城；最基层的是标准市场，相当于江南的三七市、二六市等集市。标准市场从总体上说是在自给自足的基础上农民互通有无的交换场所。在这个市场内，农民可以得到所需要的各种投入，出卖他生产的各种产品。这就是说，尽管那时商品经济的规模不能同今天相比，但通过标准市场、中心市场以及大运河使全国的市场串在一起了。而从鸦片战争以后，南北大运河这条商品流转的主渠道的功能开始衰退，随着长江航线的开辟，取而代之的是横贯东西的长江，中心市场和标准市场的结构则没有太大的改变。现在的生产力水平不知要比那时高多少倍，特别是有了一个比较完整的铁路、公路系统，建设全国统一市场应该说具备了比较充分的条件。但不知为什么，一些同志忽然提出中国生产力水平低、国土辽阔、发展不平衡，不能形成全国统一市场而只能搞区域市场。

吴敬琏：我要指出，持这种观点的同志混淆了两对不同的概念。一对是统一的市场和分割的市场；另一对是全国市场和地区市场。他们把统一市场和地区市场对立起来看待，是不妥当的。所谓统一市场即一体化的、内部没有人为的税收或非税收壁垒分割的市场，地区市场则是由于运输成本、产品保存难易、生产和消费习惯等原因，使得有些产品只能在比较小的范围内交换而形成的市场。事实上，即使在统一市场内，有些产品由于自然原因，仍然只能在小范围内流转。我在1987年的《经济研究》上发表的《关于改革战略选择的若干思考》里讨论过这个问题。我讲过，俗话说“千里不运草”，这是因为在一定的条件下，千里运草成本过高，在经济上不合理，因而其市场半径必然有限。又如现在日本采用现代保藏技术，豆腐可以出口外销到美国，但在过去豆腐绝不能

长途贩运，否则就会像我们四川人说的，“豆腐盘成了肉价钱！”这些产品市场半径相对地小，并非因为人为的垄断分割，而是出于自然技术原因。所以，不能以市场半径小、产品只适于在区域市场上行销为理由，来说明中国只能搞市场分割而不能建设全国的统一市场。

刘吉瑞：看来，判断一体化市场还是分割的市场，关键还在市场规则问题。发展经济学中也有分割市场的概念。它主要指因市场规则不一致而引起的市场割裂。拿金融市场来说，一方面，发展中国家的国有银行、商业银行等组成现代金融市场，它们的组织形式是现代的，在贷款给工商企业时，利率是优惠的，业务手段是先进的。另一方面，在农村则存在古老的钱庄、当铺甚至高利贷、合会等传统的金融市场，其利率往往由投机者操纵而高得惊人。这样，由于存在规则很不一致的现代金融市场和传统金融市场，我们说这个国家的金融市场是不统一的，分割的。当然，这种分割也可能存在于不同地区之间。

吴敬琏：所以建立市场规则是一件十分重要的事情。如果非经济的干预或垄断力量造成市场关系和行为扭曲，这个经济就很难发展成健康的、充满生气的商品经济或市场经济。在存在垄断的情况下，人们就不会去改善经营，追求马歇尔（Alfred Marshall，1842~1924）合理经营利润或奈特（Frank Knight，1885~1972）风险利润，而只会想方设法去谋求由行政管制带来的利润，这种行为被国外的一些经济学家叫做“寻租”（rent seeking）活动，或寻求“非直接生产性利润”（DUP）活动。也有一些经济学家把一些发展中国家的权贵经济或官僚特权经济称为“寻租社会”（rent-seeking society）。克鲁格（A. Krueger）1974年计算过，这种寻租活动大约耗费了土耳其国民收入的15%，印度国民收入的7.3%。斯里尼瓦桑（T. N. Srinivasan）引用的印度材料更认为，各类寻租活动带来的经济损失，大约相当于印度正式统计的国民收入的20%。国际上普遍认为，这种严重的腐败行为，是一些发展中国家经济长期停滞、大众陷于贫困深渊的重要原因。

刘吉瑞：这样说来，中国各种各样的皮包公司，大大小小的“倒爷”，就是追求“租金”的机构和人。而要消除这种现象，唯有通过进一步的改革。因为追逐暴利的行为有一定的体制条件，只有革除这样的体制条件，才能从根本上解决问题。既然如你所说，没有竞争性市场新体制就无法有效运转，理性的价格体系又是竞争性市场的重要内容，看来我们得摒弃绕开价格走的战略，加快价格改革和市场形成才行。希克斯（John Richard Hicks，1904~1989）说过，经济发展一般经历从传统习俗协调向指令协调，再从指令协调向市场协调发展。我国目前处于后一阶段。要转向市场协调就得理顺价格。传统经济体制下的社会主义经济，通常被视为自然经济或产品经济，这其实不是很精确的。因为在传统体制下，虽然市场受到限制，货币的作用是消极的，但确实也存在交换，也有价格，只不过价格由行政决定，比价体系被极大地扭曲。我们现在要建立一般商品市场和要素市场，就必须在校正扭曲的比价体系和形成新的定价制度两方面采取行动。

吴敬琏：要建立市场，当前有几项最重要的工作要做。一是进行价格改革，把竞争部门产品的价格基本放开。二是将原来物资调拨和商业收购分配制度改造成贸易制度，建立以相互竞争的商业组织为基础的流通体系。第三，要建立以平等竞争为基本准则的市场秩序，制定保护公正交易、反对垄断行为的法律。第四，要进行宣传教育，树立市场价值观念。价格改革是经济改革中关键的一步，也是最困难的一步。价格改革的目标，对多数经济学家来说是明确的，即除了某些农产品（如粮食）从长期看要实行保护价格，某些公用事业和自然垄断部门产品价格要由政府定价或者协定价格管理外，一般商品的价格都应由市场供求决定。但也有一些同志对于价格改革有两种不正确的理解。一种观点把价格改革等同于价格调整。他们认为既然比价是市场中最重要的信号，合理的比价能使资源配置优化，那么，即使在不改变行政定价体制的情况下，只要不断地进行调整，就能实现比价体系的合理化。这种理解实际上是不正确的。因为要使价格反映资源稀缺程度，只有通过市场的竞争，舍此别无他途。比价合理与否，不能由行政主管机关设定人为的标准去判断，而只能靠市场的供求来裁决。只有市场形成的价格才是合理的、能够反映资源稀缺程度的价格。所以，价格改革的目标是通过放开价格形成机制，让市场供求、竞争决定价格，使相对价格反映各种资源（包括商品、服务和各种生产要素）的稀缺程度。第二种不太正确的理解是，既然市场定价才是价格改革的目标，物价改革的方法就只能是放，而不能调。没有条件全部放开，就一点一点地放。我的看法有一点不一样。我认为应当区别情况，尽可能快地实现价格改革：对于目前供求比较接近、双轨价差不太大的商品，可以一步放开；对于双轨价差很大的商品，就要先调后放；对于个别供给弹性极小的商品，可能要在比较长时期内保留限价。放开第二类产品价格的改革为什么要采取“先调后放”的办法呢？主要原因是这类产品（例如钢铁类产品）目前的价格水平很高，生产结构又发生了很大的畸变。在这种情况下，生产和价格都严重偏离均衡点，如果价格一下子放开就会激发经济学描述的蛛网效应（cobweb theorum），造成很大的经济波动和社会震荡。即使这种价格波动和震荡是可以逐步平复的，但也要经过很长的时间才能达到新的均衡。所以我认为，这类商品在“放”以前要先“调”，把它们的牌价调整到邻近于均衡点的区间，保证在放开后价格能较快收敛到均衡点，以避免资源浪费和社会震荡。

刘吉瑞：有些不同意你的价格改革思路的同志，对你有两点批评：一是说你的价格改革主张是“只调不放”；二是说你主张价格改革“一步到位”。从刚才你的说明可以看到，第一点指摘是没有根据的。那么，第二点指摘，甚至说你主张“改革要一步到位”，这是怎么一回事呢？

吴敬琏：我只提出过调整价格时要争取一步到位，而从来没有说过“价格改革要一步到位”“改革要一步到位”之类的话，后来怎么以讹传讹的，我也搞不清楚。提出调整价格要“争取一步到位”是在1986年春天，那时正在酝酿“七五”前期的生产资料价格改革。由于前面讲到的理由，我们建议对一些牌、议价差距悬殊的产品采取先调后放的办法，1987年调价，1988或1989年放开。当时我们用“争取在调价时一步到

位”的说法表达调价要调到临近于均衡点的区间的意思。这个意见后来还写在《经济波动和双重体制》[2]这篇公开发表的文章里。可是到1986年末取消了价格改革计划以后，在国家体制改革委员会的一份文件里出现了对“价格改革要一步到位”观点的批评。经我提出质疑，以后的文件里不再出现这种说法，可是在别的地方进一步升级。例如有人说，1986~1987年之交中国出现了导致“经济稳定好转”的“改革决策思想的历史性转折”，其重要表现则是“摆脱了‘一步到位’的气氛和压力”，显然就把“一步到位”形容为某种对整个改革的战略安排了。

刘吉瑞：我同意您对价格改革问题上两种极端观点的分析和评论。因为前一种理解只注重比价关系的调整，忽视了改变价格机制这个更为本质的任务。另外，这种看问题的方法是静态的，认为扭曲的价格只要进行一些调整就能趋于合理。实际上，从动态的观点看，价格要随生产结构的变化而变化（当然生产结构也会因比价变化而调整），如果不改变僵硬的行政定价制度，即使通过大调整使比价相对合理了，经过一段时间后又会产生新的扭曲。这种情况在社会主义国家，特别是苏联东欧国家曾经多次重复，可以说是屡见不鲜。所以价格改革除了调整比价外，还得从机制方面进行改革，形成一套能够及时反映生产结构变动、市场供求变化的价格制度。只放不调的观点，显然把价格改革这一十分复杂而艰巨的工作看得太简单了。在生产结构和价格结构都严重扭曲的情况下，一下子放开价格，由于生产结构调整的滞后，供给跟不上，结果可能形成轮番涨价。另外，价格一下子放开势必导致利益关系的大幅度倾斜，一些企业和个人得到大量的好处，而另一些企业和个人又承受不了，这就可能出现“一放就乱，一乱又收”的局面。所以，我们一定要把比价体系的调整理顺和定价制度的改变有机地结合起来，即如您所说的先调后放，先通过调整把比价体系大致理顺，然后就不失时机地把行政定价变为市场定价。

吴敬琏：当然，不论我们采取了什么缓冲措施，价格改革都有可能引起社会利益大调整和社会震荡。为了减少这种震动及其冲击，价格改革需要分阶段进行。消费品价格改革和生产资料价格改革孰先孰后，改革以来一直争论不休。1979年、1985年两次都是先调消费品价格特别是农产品价格，现在又有同志提出先改房租。我认为这样的时序选择不一定恰当。改革的顺序安排应当建立在各种改革的“成本—效益分析”的基础上。在能够投入的资源有限的情况下，应当优先进行那些成本低、收效大的改革。从这个角度看，我认为首先应该调整和改革原材料、能源、运输价格。因为这部分产品，一方面跟群众生活关系比较间接，要经过很多中间环节的传递才能影响消费品价格；在中间环节，工业企业能逐级消化一部分，国家也有较多的办法进行调节，所以它的风险比较小。另一方面，生产资料价格对于硬化企业预算约束，加强经济核算，有极强的刺激效应。相对来说，生产资料价格改革风险较小、成本较低而效益较大，所以应该优先进行。

刘吉瑞：生活资料价格先改，确实存在一些问题。生活资料价格最扭曲的主要是农副产品，价格的放开固然会对供给发生影响，但有些产

品供给弹性小，价格放开后供给还是不能跟上，从而引起较大幅度的涨价。这是一。第二个问题是，造成生产资料价格扭曲的一个重要原因，是建国以来长期让价格机制承担了再分配的任务。粮棉油价格压得这么低，同优先保证城市居民基本生活的政策不无关系，各种副食品补贴也因此越来越多。改革的方向自然是要让市场决定生活品价格，价格机制不再承担再分配职能，但居民的补贴等具有刚性，势难立即降低和取消。因此，如果生活资料价格先改，财政补贴会增加，国家就得有充分的财政后备基金。这一限制条件比较严厉。从这两方面看，我赞成在设计价格改革的总体方案时，应考虑先从生产资料价格改起。当然，鉴于现阶段粮价再次低得使粮农难以也不愿扩大再生产、生活水平下降这样一个现实，适当对粮价进行调整也是必要的。我想这一点不会妨碍和打乱总体部署。

吴敬琏：在一般商品价格和其他生产要素价格改革方面也有一个时序问题。一些同志一方面主张绕开价格改革，一方面又主张加快金融改革步伐，开放资本市场。实际上，正如华裔美国学者费景汉教授所说，价格不合理，利润就没有意义。而工资、利润不合理，利率、汇率也就不能不扭曲。至于股票价格，乃是对于预期盈利的评价，就更无从确定了，当商品价格不合理时，盈利高可能是由于善于经营，但也可能是由于从比价体系的扭曲中得到了暴利；盈利低可能是经营不当造成的，也可能是价格上吃了亏。而如果企业利润失去意义，对利润的预期就更说不清楚，用利润调节资金供求也成了问题。能承受高利率的项目不一定效益真好，无法承受高利率的项目也不一定效益就低。所以，从逻辑的顺序说，只有理顺了商品的价格，才能理顺要素价格。当然现实生活中多方面的改革不能截然划分阶段，可以也应当有穿插和变通，但是“倒爬楼梯”看来是做不到的。此外，要素价格改革时，也要区别情况，譬如在劳动力要素中，可能越是稀缺的部分，越有可能先用市场机制调节。像工程技术人员、经营管理者等“白领工人”，是我国的稀缺资源，可先开放这部分人的劳动就业市场。而“蓝领工人”的劳动就业市场的开放和工资的理顺，可能要困难得多，进程也不能不相对减缓。

刘吉瑞：在一般商品价格和要素价格改革的时序配合上，要反对两种倾向：一是仅仅注重一般商品市场而使要素的形成过于滞后，即一般商品的价格改革孤军突进，而要素价格方面没有相应配合，甚至最为扭曲的要素价格也没作调整；另一方面，要反对在一般商品市场价格没有理顺或还未大致形成一般商品市场的时候，过分强调在要素市场、要素价格方面采取大动作。譬如说，有一种意见认为目前就应实行银行的企业化经营。事实上，在商品价格极不合理的情况下，银行实行利润导向、企业化经营，只会导致生产结构的更大扭曲。

吴敬琏：与合理比价的形成、价格机制的改革紧密相联系的，是流通组织的重新改造。看来零售商业的改造困难要小一些，批发商业的困难就比较大。特别是生产资料，人们习惯了国家调拨，对如何用商业形式来组织流通，就更缺乏经验，需要及早着手改造。在这方面，早在1985年，王芹、周小川等同志就提出过组织大型生产资料公司的建议，

不过至今进展甚微。现在正在清理公司，我看最好不要简单地采取“砍”的办法，而是把它们分别改组成不同性质的专业企业，例如独立经营、自负盈亏的大型商业、信托投资公司等等。这样做，既有利于市场秩序的整顿，又有利于流通体制改革的推进。

这里需要注意的是：流通组织同价格改革应当协同进行。在价格不改的情况下，将原来的物资调拨制度改成批发贸易，这是苏联东欧国家改革中都采取过的行动，但都没成功。最近在我国也有人提出这种主张，并采取了一些措施，我认为效果也不可能好。因为价格改革和流通体制改革两者不能分开，只有配套行动才能解决问题。

刘吉瑞：当然价格改革还涉及指令性计划体制、税收体制、财政体制等的改革。这些我们可以在以后谈到改革的战略和策略时再加以讨论。我觉得，在市场形成、价格改革方面，一个需要着重研究的问题是通货膨胀与价格改革的关系。

吴敬琏：在总需求过大、出现持续通货膨胀的情况下，即使价格能放开，市场机制也很难发挥好的作用。因为价格机制要发挥合理配置资源的作用，公认的前提是形成买方市场，否则，竞争对生产者不会产生压力。并且，在通货膨胀时，价格信号的变化淹没在价格普遍上涨之中，“噪音”淹没了“信号”。对于生产者来说，此时环境是完全不确定的，正正经经的生产者常常受到通货膨胀的损害，做投机生意的却能一夜间发财，因而生意人就转向投机事业。

刘吉瑞：一方面，比价关系在调整，另一方面，又存在普遍的物价上涨，这时，如果某种产品的价格上升了，生产者难以分辨它是由比价体系变动引起的还是由通货膨胀带来的，如果企业不分青红皂白地扩大生产，就可能导致社会资源的错误配置。另外，通货膨胀给价格改革带来了很大的困难。因为相对价格的调整，虽然理论上可以使物价总水平保持不变，但实际上总是伴随物价上涨的过程。在物价总水平有所提高的情况下，调整比价相对容易。在这个过程中，如果再加上一个总需求过度引致的通货膨胀，那么物价总水平将大大上拉，很有可能引起社会各阶层的不安。

吴敬琏：还有第三个因素，就是改革过程中为了使利益调整不致损害多数人的利益，政府需要支付一部分改革成本。这样改革本身就会增加一部分社会需求。需求膨胀、结构调整、照顾多数人等几个因素叠加在一起，物价上涨幅度必然很大。

刘吉瑞：这样看来，在通货膨胀已经形成以后，大的价格改革措施的出台会受到威胁。要进行价格改革，首先应当控制总需求。

吴敬琏：弗里德曼（Milton Friedman，1912～2006）在谈到1948年西德货币改革的时候有一句名言：人们所说的“艾哈德（Ludwig Wilhelm Erhard，1897～1977）奇迹”其实并没有什么神秘之处，不过

是简单的“八字方针”而已，叫做“管住货币，放开价格”。我认为他说的极是。因此，我在《再论保持经济改革的良好环境》[3]里，引用这句话来作为价格改革的正确战术原则。我到现在还是坚持这种观点，认为如果不管住货币，相反采取什么“通货膨胀有益论”的政策，不管是大规模调价还是放开价格，都是非出乱子不可的。

刘吉瑞：社会主义国家改革过程中，确实也曾经在价格改革方面作过努力，但由于各种不同的原因，都遭到了一些挫折。我国前阶段的价格改革，也因价格改革目标不明确、措施不配套、时序错误、总需求膨胀等原因而碰到一定的困难。而对这样的情况，有的经济学家提出了“绕过价格改革”先进行所有制改革的设想。在我看来，如果体制改革是以市场为导向的，那么不管你怎么绕，转了一大圈以后，还得回到价格这个问题上来，价格改革是绕不过去的。

吴敬琏：在价格改革能否绕过这个问题上，我们同一些同志已经争论了两年了。这里我不想全面展开论证，只想指出三点：第一，价格机制是市场机制的核心。要发展社会主义商品经济，那么就很难设想可以没有合理的比价体系和灵活的市场定价制度。第二，世界银行在80年代初，曾对31个发展中国家70年代价格扭曲与经济增长之间的关系进行过研究，得出的结论是：用7种价格扭曲指数的简单平均数表示的综合价格扭曲指数，与经济增长实绩存在明显的负相关关系。价格扭曲指数低的10个国家，经济增长率要比中间组高两个百分点；而价格扭曲指数高的国家，经济增长率则比平均数低两个百分点。两相对照，由于价格扭曲程度不同，经济增长率竟相差4个百分点！那些主张绕开价格改革的同志既然不否认我国的比价体系是严重扭曲的，也不否认经济增长是我们追求的目标，他们那种绕过价格改革实现高速增长的主张就很难让人理解了。第三，如果因价格改革很困难而想绕开它，那更不是理由。容易改的改了，困难的不改，整个体制还是转不了轨。既要舒舒服服，又要改革成功，是不现实的。更不用说，价格关系和产权关系只是从不同侧面对同一事物所作的分析，不解决价格这个最重要的交易条件由行政机关规定的问题，想要明确产权无异于缘木求鱼。

[1] 参见马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1972年版，第103页。

[2] 载《财贸经济》1986年第6期。

[3] 载《经济研究》1985年第5期。

第五讲
宏观调控体系

刘吉瑞：如果经济系统只是由企业和市场共同组成的，在它的上面没有宏观控制系统，那就是亚当·斯密当初所设想的模式。西方国家的经济理论和经济史都表明，斯密这种完全竞争的市场模式存在一定的缺陷。在理论上，现代经济学的非瓦尔拉均衡（Non-Walrasian Equilibrium）学派对这种缺陷作了分析，在实践中最典型的表现则是30年代大危机。从总体看，没有政府的宏观调控，现代市场经济系统不可能平稳地运行。

吴敬琏：首先，那种认为只要存在足够多的互相竞争的“原子化”企业，又有一只“看不见的手”——市场价格体系来进行调节，就能使经济生活一切顺当的观念，是一种19世纪的观念。经济的发展证明，光有独立的企业和竞争性的市场是不够的。这一点并不是我们现在才发现的，在现代经济学的许多教科书里，都有一个概念，叫做“市场失灵”（market failure）。市场失灵的意思是说，经济活动的某些领域，市场这只“看不见的手”是无能为力的。市场失灵，涉及的最核心的问题是经济的外部性。所谓外部性，是指有些经济活动的社会效用同个体效用之间、社会成本同个体成本之间有差别，它们的结果不能在一个企业内部表现出来。比如兴建一个工厂，它对整个社区的经济发展会产生好的影响，但这种影响并不表现在企业内部的经济计算上。相反，有些生产活动从企业看，是获得了经济效益，却污染了环境。但污染环境并不在这个企业的成本上表现出来，它造成的社会损失是一种外部不经济。这种外部经济和外部不经济，可以通过某种手段内部化，如收取污染费，使外部的不经济转化为企业成本。但市场机制不能够对外部经济或外部不经济进行评价，因此，凡是会引起外部不经济的行为，都要由社会来管理；使外部性内化的措施，也要通过政府、社会管理机关来执行和实施。

其次，除了市场失灵的情况，有些社会问题的解决，本来就是市场力所不及的。例如，市场机制本身不能够解决社会目标问题。根据所谓“福利经济学第二定理”（the Second Theorum of Welfare Economics），在埃奇沃思盒状图上，均衡价格能够达到帕累托最佳状态的不是一个点而是一条线。在“契约曲线”的许多点上，都能够达到帕累托的最佳状态，但选择不同均衡点对社会各阶层的利益将产生不同的影响。这里就有一个不同阶层的不同偏好问题，要由一定的社会机构来调节，这也就决定了政府要具有调节财富在各个社会集团、各个阶层间的分配，把贫富差距限制在社会能够接受的范围内的一定权力。现代社会的政府一般运用奢侈品高额消费税、个人收入累进所得税和社会补

贴、救济等转移支付手段来解决这一问题。

第三，国防、基础教育、城市环境、公共卫生等供公众集体消费的“公共物品”（public goods），是不适宜于由市场来分配的，这些部门要由政府来管理，它们的开支，也应由政府来承担。

第四，市场调节是一种事后调节，它必然会引起经济波动，从短周期波动一直到长周期波动。这种波动靠市场机制是难以熨平的，也就是说，市场并不能保证这种波动具有收敛性质。自从改革以来，我国已经出现了一种最常见的短期波动现象，就是所谓蛛网效应，如猪肉、黄麻及许多的农产品，从卖猪难到买猪难，两三年转一圈。这种现象的根本原因，就是因为市场调节是一'种事后调节，当生产周期较长的时候，就免不了发生这种波动。它在市场经济本身的范围内有没有办法加以抑制呢？期货市场是一种可供选择的方案，但它不能完全解决问题，还是需要社会来指导和调节。

最后，市场秩序的维持，也不是市场本身能解决的。市场本身有一个悖论：所谓市场的好状态是竞争状态，不管是完全竞争的理想状态，还是垄断竞争这种市场常态，只有保持竞争，市场机制才能有效地发挥作用。可是，在对于规模经济敏感的部门，市场竞争有一种趋向：生产经营规模越大，效益越高。这种趋向导致集聚和集中，导致垄断，从而抑制竞争。这就是说，市场竞争本身必然走向垄断。所以20世纪以来，人们越来越清楚，还得有政府出来抑制垄断，保持市场充分竞争的状态。

刚才讲的所有这些问题，都不是市场本身能解决的，这就需要政府的宏观管理。

刘吉瑞：还可补充一点，市场确能起到调节生产结构的作用，但它的调节过程相对较长。如果一个国家要在短期内进行大的结构调整，靠市场机制就解决不了问题。总之，仅凭市场机制，第一，并不能保持资源的最优配置；第二，市场机制的交易费用可能会急剧上升。譬如说，对公路上行驶的车辆，如果不是采取政府征税并进行基础设施建设的办法，而是采取“谁建桥造路，谁收‘买路钱’”的办法，每一辆车每过一次就得交一次钱，由于这样的桥和路又多得不计其数，这种体制运行的交易费用就会高得惊人。因而，还不如政府统一征收养路费或车辆税方便。无论在我国还是其他社会主义国家，在体制改革过程中都出现过选择何种经济模式的争论。在一些人的心目中，似乎亚当·斯密的模式仍是理想的模式，目前还可以走英国19世纪政府无为而治的道路。现已十分清楚，这种认识是不正确的。但宏观调控如何同市场机制相结合，却是改革中需要解决的最大难点。

吴敬琏：为什么要有宏观调控，对发展中国家来说，还有一个特殊的理由。发展中国家要有效地积累和使用资金，改造经济结构，实行高速增长，这个过程如果完全由市场推动，即使条件允许可以完成这个任

务，现代化过程也可能会拖得太长。所以对一个发展中国家来说，特别是在高速增长和结构剧烈变动的时期，社会调节和行政干预的意义就更加重大。格申克龙在《经济落后的历史透视》这一经典著作中已经指出，在经济起飞即大冲刺的时点上，经济愈落后，一定社会组织的作用也就愈大，而且采用的方式也愈带有强制性。第二次世界大战以后的一系列国家和地区赶超先进国家的历史发展证明，他说的这个道理是对的。国家的宏观调控运用得愈好，经济发展愈快。也就是说，一方面要有竞争性的市场，另一方面政府宏观干预要强有力，并同市场机制结合得好。只有这样，这个国家的经济发展才能成功。战后不乏这样的例子，即一些国家或地区在短短的二三十年间，就走过了欧洲发达国家花一二百年才走完的道路。这一点，在考虑体制改革的目标模式、设计我国的宏观调控体系时，必须引起高度重视。

刘吉瑞：实际上，您前面讲的市场的缺陷是一个发达的或者完善的市场的缺陷，后来的讨论则转到了经济不发达、市场不完全以及市场的发育对宏观调控的要求上。不发达国家都面临市场不健全的问题。有些国家，已经有了一般商品市场，但好些要素市场仍然是残缺的，或者一般商品市场也是分割的而不是全国统一的。在这时，要完全靠市场来调节全国的经济活动，显然不切实际。至于政府宏观干预对经济发展的作用，我有这么一个想法，也可称作一种假设，就是说一个长期停滞的经济，能不能进入如诺贝尔奖获得者、美国经济学家库兹涅茨（Simon Kuznets，1901～1985）教授所说的现代经济增长时代，能不能从传统社会转向现代社会，要看该国是否建立了市场经济体制。在传统社会中，商品经济是不发达的，进入现代增长以后，经济之所以能这样高速地发展，就体制因素而言，是市场机制起了基本的或主要的推动作用。但对发展中国家来说，仅仅进入现代增长的轨道还不够，因为像西方发达国家经历过的那种每年2%～3%的常规增长，达不到在较短的时期内赶超发达国家的目的。只有像日本和其他东亚地区那样的超常规增长，才能使发展中国家后起而赶上先行国家。为什么会出现超常规增长，当然有现代科学技术的作用等原因，但从体制原因看，市场机制这一条件同西方发达国家大体是一样的，而政府的宏观调控体系则大不一样。像日本通产省那样的“推动经济奇迹的有形的手”，在西方发达国家当年是不存在的。因此，能否实现超常规增长，就要看政府干预是否强有力，并能同市场较好地结合在一起。我可把刚才所说的概括为：能否从传统经济进入现代增长，主要靠市场机制；而能否在进入现代增长后实现超常规增长，则要靠政府干预的有效性。

吴敬琏：所以，我们要从上面讨论的基础上来设计我国的宏观调控体系。进行宏观调控、建立宏观调控体系，首先是西方发达国家提出来的。30年代的凯恩斯主义最先明确提出需要改变政府过去仅作为一个守夜人报报平安的作用，加强政府对宏观经济活动的调节。凯恩斯主义提出的宏观管理，主要是需求管理。第二次世界大战后，日本和亚洲其他的新兴工业化国家和地区，除了需求管理，还根据自己发展的需要，创造了供给管理的经验。所以宏观管理应当包括需求管理和供给管理两个方面。

刘吉瑞：供给管理主要是指产业政策的制订和实施。

吴敬琏：日本经济学家确实是这么说的。产业政策又具体表现为产业结构政策和产业组织政策两个相互联系的方面。

刘吉瑞：即使从西方发达国家的情况看，各国宏观管理的框架也不尽相同。如联邦德国，经济体制的设计并不是以凯恩斯（John Maynard Keynes，1883~1946）的理论为基础的，而是以社会市场经济理论为基础。他们通过建立法律规范或者秩序来进行宏观调控的做法，具有鲜明的特色。

吴敬琏：联邦德国的宏观管理主要有两个方面的内容。根据弗莱堡（Freiburg）新自由主义学派的社会市场经济理论，一个完善的竞争性市场能够解决经济效益问题，政府需要做的是两件事，一是运用社会政策，实现社会公平；另一件事是保证市场的竞争秩序，即对货币总量进行管理和实施反卡特尔法，防止各种妨碍竞争的行为。

刘吉瑞：宏观调控内容的侧重点不同，体制框架也就不一样。英美特别是美国以需求管理为主，它们有一套与之相应的体制。日本在需求管理的基础上又加进了供给管理，它又有另一种体制。联邦德国的宏观调控体制则带有社会市场经济的特征。那么根据我国的特点，我国宏观管理体制的基本框架应是怎样的呢？

吴敬琏：如果采用需求管理和供给管理的分类法，需求管理要掌握三大政策，即财政税收政策、货币政策和收入政策。掌管这些政策的机构，主要是财政机关和金融机构。从供给管理来说，还得有类似于日本通产省那样的制订实施产业结构政策和产业组织政策的机构（可以将现有的各工商业部合并组成）。除此之外，国家计划委员会规划长期经济发展和结构调整，并对需求管理和供给管理进行协调。这样，宏观管理机构主要由中央银行、财政部、国家计委、“工商部”等组成，由它们制订和实施财政税收政策、货币政策、收入政策、产业结构政策和产业组织政策五大类政策。

刘吉瑞：传统体制下应该说也存在宏观平衡问题，如计划工作中的三大平衡问题。当然由于原来的经济是大一统的，宏观直接干预企业的微观决策，表面上看起来宏观控制无所不及，但实际上由于宏观管理机制把主要精力放在微观干预和不该管的事上，以致本末倒置，宏观控制能力很弱，整个国民经济出现周期性的波动，产业结构极其扭曲。

吴敬琏：我想这里需要澄清一些概念。现代经济学的一些概念到我们这里往往走了形。所谓宏观管理，指的是总量管理，而过去旧体制的特点是宏观、微观大一统，一竿子到底，无所谓宏观，无所谓微观。例如，我们的投资管理，总是在上面一层就分解了，而且层层分解，计划指标一直下达到企业，按照每个企业的具体情况，由计划规定应该给它多少投资，这时所谓宏观管理就变成微观干预了。现在有一种理解，好

像是中央全国性的管理，都叫做宏观管理。目前实施的调节税，也被认为是一种宏观管理。其实调节税是一户一率的，是典型的非规范微观干预。

刘吉瑞：我想区分宏观管理与微观干预有两个重要的标准：第一，宏观管理的对象是总体，因而规划统一，具有比较规范的特点，不因人而异、因事而异、因单位而异。第二，宏观管理通过“政府调节市场，市场引导企业”的程序进行，不必分解指标直接下达到微观单位。如果层层下达到微观单位，就成了微观干预或科尔奈所说的行政管理。

吴敬琏：这里需要注意的是，对于政府的微观规制（regulation），也不能一概加以否定。由于市场失灵现象的存在，政府往往不仅要进行总量调节，而且要运用法律和行政手段对企业或行业作出限制性规定。例如，对航空、运输、通讯、金融等行业采取某些进入限制措施。在发展中国家实施产业政策时，就采取了更多的微观管制措施，如进出口许可证制度、产业组织优化办法等等。但是，正像公共选择学派和国际贸易学派所正确指出的那样，对市场经济的行政规制会创造不平等的竞争环境并产生归一部分人享有的“租金”（rent），为了争夺租金，人们还会采用合法的或非法的手段进行“寻租”（rent-seeking）活动，从而造成经济效率的降低和社会浪费。由此看来，正确态度大致上应当是：第一，把政府的微观管制限制在必不可少的最小范围内，只要条件允许，都应当解除管制（deregulation）。第二，尽量把市场化的办法引入行政规制的实施过程，例如对许可证的竞争性拍卖，通过竞争把大部分租金收归社会。第三，实行公开化，提高管制规章的透明度，公布各种指标、配额、许可证的分配情况，强化公众对实施管制的官员的监督。

刘吉瑞：与宏观管理和微观干预相联系的，是另外一对概念：直接管理和间接管理。中国报刊通常把新旧两种体制下宏观管理的区别说成是间接管理同直接管理的区别。

吴敬琏：我觉得这里也有一些混淆。的确，宏观总量管理在一般情况下往往是间接的，但是，它并不排斥采用某些直接的手段，如信贷的直接数量控制（在日本叫“窗口指导”）。在商品市场、金融市场发育程度比较低的情况下，很多国家在管理货币供应量的时候，往往采取对贷款余额进行控制的手段。只要在规定一个总量以后，按照某种全国统一的原则去分配，而不是具体地规定哪个企业应贷多少款，“戴帽”下达指标，那么都应该看作是一种符合市场经济原则的宏观管理。反过来说，间接管理有时候并不符合宏观管理的规范性原则，我国一户一率的调节税，或者匈牙利曾存在的几百种针对具体企业的特别税收和特别补贴，虽然它并不使用实物指标，而是使用货币手段的间接控制，但它们仍然是一种微观干预。

刘吉瑞：为了根本改变传统体制，在建立新的宏观调控机构时，首先要对计划体制和计划机关实行根本性改革。

吴敬琏：按照列宁的说法，所谓计划性就是自觉地保持平衡，就是使国民经济各个部门、各个地区按照一定的需要比例来分配资源，保持它的协调发展，这就叫做计划性。过去认为计划性就是靠层层分解的指令性计划来实现，实际上计划性可以由不同的方式来实现，而且其他方式效果可能更好。正如前面谈到的，我们所设想的新体制，是以市场机制为基础来保持计划性。所以，所谓计划体制改革，就是把原来用指令性计划保持计划性的体制，改变为通过市场来保持整个经济的计划性，使国民经济协调发展的体制。其中的关键，用波兰学派的语言说，就是由行政命令的调节改变为经济参数的调节。

刘吉瑞：您曾经说过，经济参数可以分成基本参数（商品价格）和调节参数（税率、利率等）两类。我觉得还可以进一步细分为三种不同的类型：第一类参数如税率高低、预算和国债规模的大小，通常是由政府根据需要决定的，可称为政府决定的参数或政府参数；第二类参数如一般商品市场的商品价格，应由市场供求决定，政府不能对之进行直接干预，可称为市场决定的参数或市场参数；第三类参数如货币供应量、工资率、利息率、汇率等，在市场供求关系的基础上由政府进行调控，可称为政府与市场共同决定的参数。当宏观管理从指令性指标管理转向以市场为基础的间接管理时，必须根据这三类参数的不同性质，有区别地进行调控。

吴敬琏：把过去宏观、微观大一统的指令性计划体制改变成通过市场保持计划性的体制，对于这一点，我们的认识是逐步发展的。我认为党的十二届三中全会《决定》提出的“有计划的商品经济”这一概念，讲的就是通过市场保持计划性。但对有计划的商品经济的理解有很大不同。有一部分同志认为，有计划的商品经济即国民经济中有一块是计划经济，另外一块是商品经济。这就回到了过去争论中的“板块论”，即国民经济的重要部门、主要企业由指令性计划调节，其余部分由市场调节的论点。党的十三大文件比十二届三中全会的说法更明确，叫做“国家调节市场，市场引导企业”。虽然有些同志认为这个提法有简单化的缺点，因为即使在新体制下，也并不是一切宏观管理都通过市场，譬如说，直接数量管理、某些产业的结构调整，并不完全通过市场。但我还是觉得这个提法比较好，它描述了一个保持计划性的基本方法，即宏观管理的基本程序，同时表明只有通过市场才能使国民经济按比例发展。这样比原来那种市场一块、计划一块的提法就进步多了。在确定了“国家调节市场，市场引导企业”的调控程序后，我觉得你刚才谈的区分不同的参数就特别重要。国家能直接操作的参数有哪一些呢？一般商品价格这个市场参数，原则上只能由供求决定，它与其他参数像税率、汇率、利率等的性质不一样。政府实际上不能直接调控价格参数，政府只有通过对政府参数、政府和市场共同决定的参数的调节，间接地影响价格参数。如果政府直接干预商品价格，必然导致整个比价体系的扭曲。

刘吉瑞：我们常常可以看到一些分析我国体制改革目标模式的论文或专著，用“运用经济手段、经济杠杆”这样的说法来代替参数控制的概念。他们说，国家手中的经济杠杆包括价格、税收、工资、利率、汇率

等，这些都可以由政府用来保持经济的计划性。

吴敬琏：我觉得，这种说法是不确切的。在东欧经济改革的早期“计划与市场结合模式”或称“受管制的市场”（regulated market）模式里，就存在把应由市场供求决定的价格也看作政府可以“利用”的“经济杠杆”，从而使市场机制的作用无从发挥的问题。上面他们所说的几种“杠杆”，除税收外，都属于价格范畴。其中，利率是资本的价格，汇率是本币的外汇价格，工资是劳动力的价格。国家对这些所谓杠杆的可控制程度、可调节程度是不一样的。税收不是价格，却是政府最容易操纵的参数，而商品价格，一般情况下政府不能对它实行直接控制，只能通过其他参数的调节去间接影响它的变动。所以，把政府不能直接调节的商品价格参数，能在一定程度上调节的要素价格参数，以及政府能强制调节的税收等政府参数，都搅合在一起称作经济杠杆，就会导致一种否定市场机制作用，用行政方法任意破坏进行宏观管理的基准的危险。

刘吉瑞：记得三年前，您在一次会议上就说过，运用经济杠杆这个说法使人觉得这些经济参数是行政官员手下的“丫环”，爱用就用，不用就靠边，什么时候用，随叫随到。所以区分三种不同性质的参数，根据它们各自的特点、性质和运行规律进行宏观调控，是十分重要的。“国家调节市场，市场引导企业”的总命题无疑是正确的，但对政府怎样调节，调节的对象、次序、方式等，都要作基本的规定。如果各级政府一上来就通过调整和控制一般商品市场的价格来引导市场，那将必然破坏市场机制乃至整个国民经济的正常运行。在一个县城，我曾看到一批人在给蔬菜定价，茭白多少钱一斤，刀豆多少钱一斤，如此等等，说是最近学了文件，政府要调节市场。这真叫人啼笑皆非！

吴敬琏：关于刚才说到的“丫环”问题，需要说明，这个用语是孙冶方同志最先使用的，确实十分精辟。孙冶方同志生前非常反对“利用价值规律”这样的语言，这种用语现在还很通行。作为一种形象的说法，“利用价值规律”不是绝对不能用的。但是，它确实容易造成一种误解。最近报刊上一再讲到要“利用价值规律”，这种“利用”可以理解为是政府主观选择的结果。孙冶方同志反对“利用”价值规律的说法。他说，我们从来没有听说“利用”牛顿万有引力规律这样的说法。他说，规律不是大观园中的丫环，不能听主人的使唤。人们不能使用或“利用”规律。不管你喜欢不喜欢它，规律都是事物运动的必然性，只要事物存在，就必然这样运动。只要价值规律存在，客观上就要求价格像党的十二届三中全会《决定》讲的那样，既反映价值即劳动耗费又反映供求，因而是一种客观的运动。这种客观运动的规律我们是不能任意取舍的。

刘吉瑞：根据通过市场保持计划性的要求，在计划体制上就必须取消指令性计划及其各种变形，计划内容主要转到制订产业政策和发展战略上来，时期则以中长期为主。我们的目标是，在新体制下，市场关系构成计划的基础。有计划的商品经济只有一套参数系统，而不是存在计划、市场两套调节因素（regulators）。这套参数的实质就是一组有宏观管理的市场关系，或根据市场关系的内在规律和社会目标制订的计划。

这一方面反映市场的供求，但又能有效地消除市场自发性造成的危害。

吴敬琏：我想，这就是党的十二届三中全会《决定》讲的：“我们的国民经济计划就总体来说只能是粗线条的和有弹性的，只能通过计划的综合平衡和经济手段的调节，做到大的方面管住管好，小的方面放开放活，保证重大比例关系比较适当，国民经济大体按比例地协调发展。”

刘吉瑞：既然这个“粗线条的和有弹性的计划”是通过市场的作用和经济手段的调节实现的，计划体制的改革就和财政、税收、货币金融等方面的改革是合二而一的事情。

吴敬琏：的确是这样。我们不妨先来讨论税制改革。我们过去的税收体系是跟命令经济相适应的，政府通过税、利把企业的全部盈利收缴到财政的口袋里。这当然是同微观、宏观大一统，全社会是一个大工厂这种计划体制相适应的。现在，我们既然承认企业是一个独立的法人，那么就应该采用另外一种全新的税收体系。这种税收体制的首要任务是保证政府的预算基金来源，来弥补政府的各种开支，但采用的方法应该有利于平等竞争条件的形成，而不破坏平等的竞争条件。1956年以来的改革，多次提出要创造企业公平竞争的环境，使它们处于同一起跑线上。过去企业之间共同的起跑线之所以不具备，苦乐不均，是由于影响企业收入和盈利高低的若干外部因素无法排除。外部客观因素主要有这么几个：一是价格。企业所面对的价格不合理，有的企业可能从投入物的买进价或产出物的销售价中得到好处，而另一些企业则因此受损。二是企业的资金拥有量和装备量。长袖善舞，资金拥有量多、装备现代化的企业生产成本或交易成本会因此降低，如果资金不付费，无所支出，企业就可以得到一部分超额收入。第三个因素是企业所处的地理位置不同。交通运输条件不同，离原料和市场的远近不同，协作条件不同，从而造成级差地租的收益不同。第四个因素对采掘部门影响特别大。矿床的品位不同，埋藏的深浅不同，开采的难易不同，也使企业的生产成本不同。如果资源不付费，使用优良资源的企业也可以得到超额收入。所有这些因素都是外部的，跟企业的经营没有关系，因而由此造成的对企业利润的影响必须排除。价格的影响可以通过价格改革解决。资金拥有量和装备程度不同的影响，可通过流动资金全额信贷、资金付费以及产权明晰化后资产所有者征取股息、红利等办法来排除。第三、第四个因素，可能要通过税收和征取地租等措施来排除其影响。这样一些外部因素排除以后，利润的高低就能反映企业的经营状况和它对机遇的反应。税收体制改革，就要有利于平等竞争环境的形成。

刘吉瑞：要达到您所说的要求，在税制改革时，就要将原来以产品税为主的税收体制改为以企业的个人所得税、增值税、资源税为主的税收体制。扩大所得税的比重，有利于变间接税为直接税。原来的产品税不利于专业化和协作，阻碍商品经济的发展，改为增值税即能解决这个问题。增值税的纳税人是工商企业，课征对象是企业商品销售收入中的增值部分，即企业的全部销售收入减去为生产和经营这种产品而支付的成本后的剩余。实行增值税后，小而全、大而全的企业的税负，与非全

能的专业化企业没有什么差异，从而能够从根本上改变实行产品税时专业化分工越发达，税负越重的不合理现象。至于资源税，只要我们承认稀有资源具有价值，在我国这样一个人均资源十分匮乏的国家，其征收就具有必然性。并且如您刚才所说，这样做有利于企业在商品经济中公平竞争。

吴敬琏：同计划体制改革直接相关联的另外一个大问题，是财政体制改革。这几年的改革实践使我们感到财政状况对改革的制约太大，改革没有财政的支持，就难以大步推进。而要使财政状况根本好转，又有赖于包括财政体制在内的整个体制的改革成功。就财政体制本身来讲，目前采取的是一种中央地方分灶吃饭的体制或地方财政大包干体制。经济学界对这种体制能否长期存续、是否符合改革的市场取向等问题一直争论不休。相当多的经济学家主张用比较规范的中央地方分税制来代替目前非规范的财政“大包干”。

财政“分灶吃饭”或者“大包干”体制的主要问题，是实行按行政隶属关系征交收入的制度。属于哪一级政府的企业，其利润和税收就进入哪一级政府的财政预算，从而使得各级政府与企业的利益紧密地捆在一起。这种办法企图在命令经济的框架内调动各级地方政府增收节支的积极性，虽然也取得了某些积极的成果，但同时也强化了各级政府对所属企业的干预以及自成体系、保护主义和市场割据的倾向，加剧了地区之间、局部与全局之间的矛盾。1980年实行财政“分灶吃饭”以来，各地重复布点的现象有增无已，基本建设战线越拉越长。地区一级自成体系，“小而全”“同构化”的趋势日益明显。地区之间则相互封锁，“大战”不断。这种状况自然是不利于按照商品经济的原则，在全国合理配置资源的。所以，切断企业的行政隶属关系以及这种关系和财政收入的关系，已经成为当务之急。否则，每个地方都要大量兴建自己的企业，同时用行政力量“调节市场”，对自己的企业进行保护，势必破坏统一市场和公平竞争。有人用非常形象的语言指出，当调节市场的裁判员和企业的运动员（经营者）是同一人或同一个家族的成员时，那些不与裁判员穿连裆裤的局外运动员（外地、外部门企业），就没有办法同裁判员、运动员合一的球队比赛。而要把裁判员与运动员分离，就必须实行规范的中央地方分税制，不是按行政隶属关系来组织收入，而是按税种划分。

刘吉瑞：按税种划分收入，把不同税种划给不同级别的财政预算的原则是什么呢？

吴敬琏：原则是根据不同税种的性质，与地方政府职能相关的税种划为地方专享税，与中央政府职能相关的税种划为中央专享税，其余的则定为中央与地方共享的税种。所以，实行分税制，首先要明确中央政府和各级地方政府的职能。在明确各级政府职能的基础上划分财政收支，实行收支对应的理财原则。哪个税种与哪一级政府的职能联系得最紧密，就将这个税种的全部或大部划归给该级政府。总的来说，地方政府作为一个自治的管理机关，它的职能主要是进行基础设施建设、市政

建设和改善投资环境，这样，从土地使用权得来的收入就应归地方政府，增值税、企业所得税可由中央与企业所在地方共享，由国家税务局统一征收。实行这两项措施后，地方政府本身就不必去建立企业，因为企业所得税税率和分成比例由中央统一规定，与其致力于自身组建和经营企业，不如创造和改善本地投资环境。如果其他地区企业纷纷到本地投资，本地的地价就会上涨，而由于土地资源税一般属地方，所以其财政收入即能增加。这就形成商品经济发展与中央、地方收入增加良性循环的机制。当然，有些地方如贫困落后地区，其自身的收入不足以弥补和满足政府开支所需，这时中央政府可进行调剂。各国有不同的办法。联邦德国按照一个标准定额调剂，如低收入邦的人均收入低于一定水平，高收入的邦就应调拨多少经费给低收入邦。日本则由中央政府给地方政府拨付名为地方支付税（LAT）的预定额补贴和名为国库支出金（CGD）的专项补贴。

刘吉瑞：与中央地方分税制相对应，税收机构也要相应改革。如果税收分为中央税、中央地方共享税和地方税三大类，那么税收机构就要分为国税系统和地方税系统。其中中央地方共享税可由国税系统代征，地方分成。这样，就能从制度上根本改变目前地方政府任意减免中央地方分享税，使税收严重撤漏和流失的状况。另外，我觉得在新体制下，必须明确政府是否还直接参与盈利性投资。这不仅与财政体制有关，而且同金融投资体制亦有紧密联系。

吴敬琏：我认为政府完全不必直接参与盈利性投资。盈利性部门的外部融资可从投资银行等金融机构取得。由于这些金融机构是经营资金的企业，而不是像财政系统那样的地道的政府行政机构，因而两者的行为不一样。政府退出盈利性投资领域，有利于企业自主经营、自负盈亏。当然这样一来，金融系统在整个国民经济系统特别是宏观调控体系中的地位会比原来大大提高。金融系统应该由这样几个部分组成：首先，有独立制订货币政策权力的中央银行。它不是企业，而是准政府机构。中央银行及其附属机构构成金融系统的调节中枢，它运用公开市场业务、调整贴现率、调整准备金比率三大手段和对贷款总额的行政指导（“窗口指导”），调节货币、资本的供应和需求，调节金融企业的行为。其次是由大量的商业银行组成的金融日常业务系统。商业银行作为经营资金的独立企业，构成金融系统的基本要素。它们通过存、贷款之间的差额和提供各种金融中介服务盈利。第三，大量的非银行金融机构，如养老金基金会、保险机构、投资信托机构等等。在以上这些市场融资活动中，资金价格——利率的自由波动十分重要（当然中央银行对此要进行调控）。台湾的蒋硕杰（1918~1993）先生说，台湾经济高速增长的最重要经验之一，就是金融方面的自由化加上高利率，这使得发展中国家和地区最为稀缺的资源——资金得到最有效的利用。

刘吉瑞：蒋硕杰先生讲的这番道理，对于一般制造业当然是对的。但是，这里有一个问题。就是后进国家经济结构处于急剧变化之中，为了高速赶超先进国家，需要加强基础工业和落后地区的建设，如果都按反映资本稀缺程度的利率融资，由于这些部门和地区资本需要量大、盈

利水平低、回收期长，就很难取得足够的资本。

吴敬琏：你提出了一个很好的问题。金融自由化加高利率政策的确是促成台湾制造业高速发展的一件“法宝”，但是，恐怕单用这一手又是它的重化工业在一段时期里发展不足的重要原因之一。为了弥补这方面的缺陷，我们在应用台湾的上述经验的同时，还应当充分注意日本、南朝鲜在高速增长时期创造的运用政府的“政策金融”来加速结构优化的经验。以日本为例，政府设立了输出入银行、开发银行和若干个“公库”，为特定的政策目的经营放款、认购债券、对民间金融机构贴息等业务。政策金融机构同民间金融机构协调活动，虽然前者只占融资总量的1/4到1/3，却起到了“四两拨千斤”的调节作用。所以，根据我国是发展中国家这样一个特点，我们也应建立政策金融机构扶助基础产业、瓶颈产业、新兴产业以及落后地区的开发。当然，金融体制的改革始终要以中央银行独立化、专业银行企业化、投资主体多元化、融资筹资市场化为基本方向；同时，又要结合我国的特点，灵活运用战后新兴工业化国家和地区的经验，在市场调节的基础上发挥政府的作用。

刘吉瑞：前面我们曾经谈及经济不发达对市场机制的影响，同样的道理，经济不发达也会影响政府的宏观调控能力。发展经济学家在研究第三世界国家的宏观控制时，发现大多数国家政府的控制能力是比较弱的。从表面上看来，我国目前有庞大的行政机构，政府“无所不在，无所不知，无所不能”，但实际上，由于整个社会的不发达，行政部门的现代意识不强，管理能力和管理素质也比较低，尤其是不发达社会的封建特权、裙带风以及贿赂腐败现象等，也会严重侵蚀行政机构。因此我觉得，政府在保持清廉的同时，必须摆脱原来承担的过多的任务，把其管理重点放在最紧要的宏观问题上。诚如发展经济学的先驱者赫尔希曼（A. Hirschman，1915~2012）所说的，对发展中国家来说，简明易行的管理方式，可能更切实可行。

吴敬琏：发展中国家的结构处于剧烈的变化之中，市场发育程度低，所以政府必须担当起市场承担不了的任务，或者主动配合市场机制共同促进结构调整和经济发展。但经常出现的偏差是，政府不是把主要力量放在建立市场、完善市场、维护市场秩序、弥补市场不足上，而是去取代甚至抑制市场，结果政府做了许多力所不能及的事。例如，我们的行政主管机关在规定各种产品的价格，在确定各种一户一率的税收或补贴，在为企业承包指标的高低而讨价还价，政府手忙脚乱，用新的干预去补充旧的干预，其结果不过是用新的扭曲去校正旧的扭曲，用新的失真去代替旧的失真。无怪乎有人说，我们现在穿的是百衲衣，补丁上面加补丁。所以，从政府与市场的关系看，政府千万不能去代替市场，而是要促使市场发育，建立市场秩序，保证市场的正常运行。在市场失灵的地方，则进行有效的行政指导乃至干预。

刘吉瑞：要提高政府的宏观管理能力，就要对政府机构进行改革，政府机关实行职能转变。我的想法是，国家计委要从分钱分物、用指标管理项目和企业的繁琐业务中解脱出来，主要制订产业政策和发展战

略。现在的专业部，除农业部以外，大都应撤销，或改造成行业管理协会。这样，计委和行业管理协会构成制订实施产业政策、进行结构调整的机构，或者如您前面所说，成为进行供给管理的机构。财政部和中央银行，则主要进行需求管理。税收、海关、工商行政管理、审计、经济法庭等监督管理系统，应大大加强。没有一支宏大的监督管理队伍，整个社会主义商品经济就无秩序可言。另外，统计、市场预测、经济情报分析、政策研究等经济信息和咨询机构，也应健全和发展。它对于保证宏观决策的科学性，是必不可少的。但所有上述机构，都应择贤任能，高效廉洁。国务院任命的政务官要接受人大和人大专门小组的监督、质询等，事务官则要严格按照新的文官制度或公务员制度选拔。从这个意义上说，宏观调控体系的建立和健全，是同通常所说的政治体制改革分不开的。

吴敬琏：政府管理要有效，首先要廉洁。众多发展中国家的经验教训说明，一个按照裙带关系选拔行政官员、贪污贿赂成风的政府是不可能有效率的。即使依靠军事独裁暂时稳定住了局面，那也是外强中干，与增强经济开发的管理能力没有任何关系。在我国目前的情况下，也应该看到，行政官员以权经商、贪污受贿等腐败现象并未根除。一些外国分析家如美国的戈德曼（M.　Goldman），曾撰文指出，行政官员的腐败是可能导致中国改革失败的一个重要因素。在近年来的人民代表大会上，反对以权谋私成为议论的主题之一。现在确实是在这方面采取强有力的措施的时候了。我想可以采取这样一些措施：一是堵塞经济体制中的漏洞，铲除孳生腐败现象的温床，例如，逐步取消价格、利率、汇率“双轨制”，减少“寻租活动”的地盘。二是明确规章制度，实行施政公开，强化大众传播媒介和群众的监督。三是在机构改革、裁减冗员的同时，提高行政官员和公务员的工资待遇，实行养廉工资制。四是建立诸如香港的“廉政公署”那样的机构，或者说强化行政监察机构，专门处理行政官员的违法乱纪行为。五是对忠于职守、为政清廉的，要重奖重赏，甚至要树碑立传。这样才能正气长、邪气消，使各级行政机关工作人员为国为民做实事。

刘吉瑞：政府官员树立一种新型的职业道德，对廉洁奉公意义极为重大。封建社会的一些官员，还有“当官不为民作主，不如回家种红薯”的气节，我们今天的行政官员，大都是立志“为共产主义事业奋斗终生”的共产党员，更没有理由以权谋私了。我们经常把社会经济生活的调节控制，简化为计划调节、市场调节或行政控制、市场协调，实际上，除了行政控制和市场协调外，道德协调在经济生活中也发挥着重要的作用。一位同志从英国考察回来，曾谈及两件事。一是第二次世界大战后，英国政府曾对汽车价格进行管制，刚出厂的新车价格还不如旧车的市价高。但英国的汽车制造商却没有违反政府规定去卖高价。除了法律约束外，这些厂商认为卖高价有失“绅士风度”。二是1986年英国10多万的税务人员中，只有10多人有违法乱纪行为。这说明即使在“一切向钱看”的资本主义社会里，由于文化教养等原因，一些人的道德价值观也已超越了狭隘的或庸俗的商业利益，去追求长远的商业利益和国家利益。因此，行政机构的清廉，除了要有制度、法律的约束外，还得有道德的

约束。

吴敬琏：从全社会看，我们目前的主要任务是发展商品生产，在观念上，要求人们逐渐形成一种社会主义商业文化价值观。但这并不是说，要人们都去追求眼前短期的、狭隘的甚至庸俗化的钱财利益。对行政官员来说尤其如此。政府官员直接经商，以权入股，必然破坏市场竞争和整个商品经济的秩序。正如一开头就讲的，在一些领域，市场机制不能发挥其作用。在政府、军队、科技、教育等领域，不能贯彻商品原则。从这个角度看，“官商”“军商”以及教育、科技界的“创收”等，弊多利少，亟需纠正。正如一些同志所指出的，现在社会上“政府官员的市场意识太强，企业的市场意识却太弱”。政府行政机构本身还是要靠法律、行政和道德的力量来协调，而不能用市场来协调。

刘吉瑞：上两次我们分别从企业、市场两个方面讨论了我国经济体制改革的目标模式，今天又谈了宏观调控体系的有关问题。概括起来，改革要建立的新体制的大体框架是怎样的呢？

吴敬琏：这个框架总的来说，就是党的十二届三中全会《决定》所讲的有计划的商品经济。在我看来，有计划的商品经济就其运行特征来说，也就是有宏观调节的市场经济。作为一个经济系统，有宏观管理的市场经济由什么元素或子系统构成呢？它的基本元素是自主经营、自负盈亏的企业。这些企业可以是国有的、集体所有的，也可以是个体所有的、混合所有的。当然还可以有雇佣劳动的、外国资本所有的。但不论何种企业，都有一个共同的特点，即它们是独立的法人，在市场竞争中优胜劣汰，其间没有尊卑之别、高下之分。竞争性的市场既是它们活动的场所，也是它们的联系方式。通过市场把处于社会分工体系各个分支中的企业联结起来，并使其活动彼此协调。这里所说的市场不仅包括商品市场，还包括土地、劳动、资金等要素市场。由竞争形成的价格，则是这个经济系统的基本参数，它决定系统各个组成部分的运动轨迹。与此同时，政府作为社会的代表，通过经济的、法律的、行政的乃至道德的手段，对市场活动进行调节。

刘吉瑞：我觉得也可以把有计划的商品经济新体制或有宏观调节的市场经济体系，明确地称为社会主义市场经济体制。您曾经说过，商品经济不一定是市场经济，但市场经济必然是商品经济，而且是商品经济的一种比较高级的形式。而社会主义市场经济，无论作为一种不同于先行国家现代化的发展模式，还是从其追求的社会目标看，都必然要求政府发挥较大的作用，对市场进行宏观调控。因而把经济改革要建立的新体制概括为社会主义市场经济体制，改革的目标可能更明确。

吴敬琏：我赞成社会主义市场经济体制的提法，它同社会主义商品经济和社会主义有计划的商品经济这两个提法是一致的。我要强调的是，从所有制或财产关系的角度看，新体制是一种以公有制经济为主体的多元所有制或混合所有制。它一方面不同于传统的国家所有制模式，另一方面又不同于私人资本主义所有制。

刘吉瑞：从体制与人的关系看，传统体制极大地抑制人的积极性创造性，个人既无自由选择职业的权利，也没有进行直接投资的权利，虽然有消费品的选择权，但凭证供应、短缺等，又极大地限制了这种选择权。而在新体制下，个人享有充分的基本经济权利，不仅享有家庭消费决策权，享有从事职业并在部门、地区、企业间流动的权利，而且享有投资的权利。在照章纳税、遵守法律的前提下，个人的财产和收入不受侵犯。这样必将大大解放受旧体制压抑的劳动者的积极性和创造性，促进社会生产力的发展。当然对企业和居民个人的预算约束将越来越硬，躺在国家身上吃大锅饭看来是不成了。

吴敬琏：我们当然不能把新体制理想化，新体制也不可能完美无缺，其运行过程中也必然会产生这样那样的矛盾，但可以肯定地说，社会主义市场经济新体制的基本建立，将为中华民族的全面振兴和腾飞，提供一个必不可少的体制条件，从而有可能比较快地改变中国社会的落后面貌，实现好几代中国人梦寐以求的现代化理想。

第六讲

改革的战略选择

刘吉瑞：上面几次我们讨论了经济体制改革的目标模式。如果把传统的经济体制作为此岸，把目标模式作为彼岸，改革就是一个由此及彼的过程。我们的任务好比过河，但过河有不同的方法。摸着石头蹚过河，还是先造船建桥然后再过河，取决于过河者的选择。各国改革的经验表明，当市场取向改革的实际进程开始以后，选择一套推进改革、走向目标模式的正确战略可能比目标的细化更重要。就我国而言，1985年以来经济学界对改革的战略选择展开了激烈的争论。在这场争论中逐渐形成起来的“协调改革论者”提出了全面规划、配套改革的战略原则。

吴敬琏：改革的战略原则，也就是按什么样的方式推进改革，改革的时序怎样安排等问题。对此，社会主义各国50年代开始改革后一直争论不休。改革战略涉及许多方面的问题，最主要的有“协调推进”或“全面改革”和“单项突破”或“局部改革”两种战略的选择。在我国，两个主要改革学派的重大区别表现在，“单项突破论”主张寻找突破口，通过解决国民经济运行和发展中的某个问题来带动整个改革；“协调改革论”则把经济体制改革看作一种系统向另一种系统的跃迁，因此认为应该在整个系统的各个组成部分，同步配套地推进改革。

刘吉瑞：一揽子改革与局部改革的争论，最初是与人们对体制改革目标模式的认识相联系的。苏联和一些东欧国家，相当长的一段时间内并不想对经济体制进行彻底改革，试图在原有经济系统内修修补补，“完善经济机制”，因此自然主张进行局部改革。而当匈牙利、捷克斯洛伐克等国走上市场取向的改革道路后，经济系统的彻底变革势在必行，这时，改革先驱者们就提出了全面、彻底改变传统体制的“一揽子”改革主张。

吴敬琏：改革先驱者一般都主张一揽子改革。所谓一揽子改革，不是毕其功于一役，一个早上解决传统体制的所有问题，而是说，既然经济系统是由许多要素、部分和子系统组成的有机整体，那么，要使系统发挥整体功能，就必须在它的各个基本环节上同时采取行动。否则，即使在某个方面冲破了旧体制，也很难动摇它的根基；即使新体制的若干因素在某些方面已经出现，这些因素也不可能配套成龙，发挥协调国民经济、有效配置资源的整体功能。通常做具体工作的人，对经济系统没有做过全面分析的人，不把经济体制看作一个大系统的人，认为旧体制的弊病不过是经济系统的某个部件、经济政策的某些方面出了问题，只要改变这些方面，问题就可解决。而协调改革论者认为，正如亚里士多德所说，整体大于局部之和。要克服旧体制的弊病，要使新体制发挥作

用，必须采取整体推进的方式，通过改革将行政配置资源的命令经济改变成为以市场配置资源为基础的有计划商品经济。

刘吉瑞：反对一揽子改革的人往往说，一揽子改革风险太大。他们之所以主张局部改革，除了您刚才所说的对经济缺乏系统观点这一认识上的问题外，还在于他们认为这样做能减少风险。

吴敬琏：从一个较短的时期看，也许这是有道理的。经济系统的全部改造，是一项巨大的工程，它要对利益关系作全面调整，往往引起大的社会震动，当然也会带来一定的风险。但从长期看，单项进行的、互不配套的局部改革不一定能避免风险。局部改革即使能在短期内取得某些成效，可是由此引起的双重体制的矛盾、冲突，最终会抵消这些成效。而由于新体制迟迟不能建立，国民经济长久带病运转，累积的风险就比全面改革的风险大得多。另外，协调改革并不排斥有计划地把整个改革分成若干阶段。否定旧体制、建立新体制是一个过程，我们不奢望新的因素一下子发育成长起来，而必须准备作长期的努力。但为了使新系统发挥作用，又要求改革每走一步都尽可能地保持运行中的经济系统各方面协调。所以，我认为应该采取这样的策略：分步骤进行改革，改革的每一步又保持经济各环节的协调运转。第一步，建立起新体制的基本框架，或者说，在较短时期内，建立新经济机制的主要支柱，从而使新体制初步运转起来。然后再在此基础上，进行新的一轮配套改革，使新体制逐渐完善提高。

刘吉瑞：单项改革或局部改革的最大弊端，是所谓的“双重交通规则”或如波兰经济学家泽林斯基（J. G. Zielinski）所说的“异体排斥”问题。我们设想在英国进行交通改革，如果交通规则上不是将所有的机动车辆从靠左行改为靠右行，仅仅让出租汽车右行而其余车辆依然左行，那么撞车是不可避免的。同样，行政控制与市场协调是两种截然不同的资源配置方式，不改变命令经济的基本框架而只引入市场经济的个别因素，那么这些因素就有可能因“异体排斥”而难以存活。

吴敬琏：主张局部改革的同志，有时也承认经济是个系统。但他们说，为了避免风险，可以把国民经济这台大机器分解开来，个别解决。这样，每一次改的风险和社会震动就比较小，今年改一部分，明年再改一部分，经过几代人的努力，积之长久，完整的新体制也就建立起来了。这种观点的错误之处在于，经济体制不同于机器甚至工厂，一架机器或一个工厂是可以停机改造的，但经济社会系统一天也不能够停止运转，不能“停机修配”。在旧体制向新体制转变的过程中，经济生活不能够中断。总之，改革可以分阶段，但在每一个阶段上，改革所建立的各主要经济环节务必协调，保持经济系统的连续运转而不致发生“异体排斥”现象。

刘吉瑞：这样看来，协调改革或配套改革的策略原则主要有两个方面：一是经济系统各方面改革措施的横向协调，避免彼此的矛盾冲突；二是各阶段改革措施的纵向协调，即通过时序上的配合，使前一阶段的

措施为后一阶段的改革创造条件而不是设置障碍，后一阶段的措施则是前一阶段改革的深化、发展而不是全盘否定和另起炉灶。刚才您已从经济系统各子系统的配合谈了些主要原则，请问从改革时序的角度看，在哪些阶段，主要有哪些子系统进行配套改革？在另外一些阶段，又需要哪些子系统配套？

吴敬琏：在我看来，同步配套改革有三个互相联系的基本方面，而每一个方面都有个轻重缓急的问题。譬如说，企业无疑要成为完全独立自主、自负盈亏的经济实体，但这一目标的实现需经过若干发展阶段：最先，实行完全的经济核算，计算盈亏，以盈补亏，按盈取奖；其次，把政府的经济调节权和财产所有权分开，把财产所有权和经营权分开，即初步实现宏观调节权、财产所有权和日常经营权的三权分离；最后，建立以基金会等公共机构持股和企业法人持股为主、个人也有权持股，股票可以自由转让的股份公司，形成与现阶段我国社会生产力相适应的、促进现代商品经济发展的企业制度。在市场形成上，首先应当建立和形成比较健全的国内商品市场，然后再发展起较为完善的要素市场。即令就资本市场来说，也有其发展的次序和逻辑。恐怕先应该充分发挥银行的中介作用，建立以间接融资为主的资本市场，然后再扩大直接融资，由企业发行股票、债券来筹集资金；证券市场本身，也有一个先发展一级市场（发行市场）、后发展二级市场（流通市场）的过程。宏观调节体系更是这样，现代市场经济分工发达、信息量大，有非常复杂的社会经济调节体系。我们在现阶段只能建立初步的适合商品经济的调节体系，很多方面还需保留行政手段。只有在发展到企业的自主性大大增强，市场发育较完全的较高阶段以后，直接行政手段才能大大减少甚至基本取消。由此可见，三个主要方面各自都有一个由低到高的发展过程。三方面综合起来，就可以划分成互相配合的不同阶段。从大的方面看，可分两步走。第一步，在不太长的时间内，如三五年，先把有宏观调控的市场经济的基本框架树起来，使国民经济开始在市场的轨道上运转。然后再经过一段时间，短则十几年，长则几十年，使市场经济体系完善起来。

整体性配套改革既不意味着没有重点的平均推移，缓慢的自然演进，也不是一步到位，而是分阶段有重点地、互相协调地从旧体制走向目标模式。在过程中既有相对缓慢的阶段，也有质的突变，需要进行大的战略决战。在我看来，现阶段我国的改革就面临着选择时机、进行三环节大配套的战略决战的问题。当然除经济体制本身外，从更广泛角度来看协调改革，还有改革、发展、开放三方面的大配套，经济体制改革和科技、教育体制改革的大配套，经济改革、政治改革与文化观念转变的大配套等。我们不是追求十全十美的“至善论者”，但协调改革、“同步配套”的战略原则能使我们在前进的过程中把握住最主要的问题，处理好事关全局的各种相互关系，从而避免出现大的失误。

把协调改革的战略原则具体化并据此设计可操作的综合方案，工作量十分巨大，任务极其繁重，但我们已经尝试过几次。如果说1985年你们几位（郭树清、楼继伟、刘吉瑞等）所谓“西山会议派”在北京西山设

计的方案是初步的尝试，那么1986年在国务院主持下制定的“价税财金贸联动”的大方案是第二次。这次我们受国家体改委委托搞中期规划，则是第三次。应该说，经过这几年的工作，配套改革的思想为越来越多的同志所接受，全面改革方案中的部分政策建议已被决策者采纳。我们现在一方面需要加强理论研究，提高经济分析和制度研究的水平，完善协调改革的理论，另一方面要在科学研究的基础上，根据配套改革的战略原则，设计出更符合中国实际、更易操作的改革方案，供政府参考。

刘吉瑞：与协调改革的战略原则对立的，是单项突破、局部改革的各种主张。这些主张互相之间也存在某些分歧，但在否定配套改革这一点上，它们又是一致的。大致归纳起来，第一种观点主张从经济体制的某一侧面突破，以此带动其余方面的改革。如所有制先改论或企业先改论，主张在5年或15年内价格体制基本不改，绕过价格等国民经济运行机制的改革，以所有制作为突破口单线推进；第二种观点与此有所不同，它强调在某些城市、某些地区进行改革试点或率先进行改革，分区域形成市场和建立新体制；第三种观点则主张在经济体制的各个方面，普遍实行双轨制。拿生产资料来说，一部分产品继续用命令经济体制管理，一部分产品则由市场调节。

吴敬琏：我们逐个讨论这些观点。主张企业突破、绕开价格的同志，他们的理由是：独立自主、自负盈亏的企业是商品经济的微观基础，没有这个基础，价格改革是没有意义的，而有了微观基础，就可以自然地创造出理顺价格的条件。我认为，这无论在理论上或在实践上都得不到证明，因为企业就是市场关系的总和，而市场关系又是由企业关系组成的，二者谁也离不开谁。绕开价格，实际上企业是无法取得自主权的。在市场经济里，企业间有着广泛的分工协作关系，需要通过市场来协调联系。如果不通过市场，那就要有行政控制，即使暂时取消了行政控制，终究还要恢复。单纯进行企业改革，想给企业自主权也不可能。企业是个开放的实体，原材料、能源要通过交换取得，产品要通过交换提供给社会，有交换才有生产，交换不通过市场，就要通过行政手段。退一步说，即使能够离开市场的建立，把生产单位变成自主经营、自负盈亏的企业，它们又会怎么运转呢？自主经营、自负盈亏的企业在市场经济中是以价格为信号作出它的微观决策的。根据经济学理论，只要价格体系是合理的，就能保证企业的决策符合社会的整体目标和要求。而在目前的扭曲价格引导之下，企业的微观决策肯定会导致稀缺资源的错误配置，使得效率降低，即投入相对增加，产出相对减少。这又导致需求膨胀和物价总水平的上涨，造成经济的不稳定，从而需要加强宏观管理，而没有市场作为基准，间接管理就不可能，只好恢复旧的行政管理手段。我们已多次经历了从局部的、非配套的放权到恢复旧体制的收权这样一种放放收收的循环。

刘吉瑞：北京大学的厉以宁教授多次说到过，北京两大改革学派——他和您之间的争论是“所有制改革先行论”和“价格改革先行论”之间的争论。在您的一些文章里，我也读到过反对企业改革先行和强调价格改革不能绕开的论述。您是不是主张价格改革先行呢？

吴敬琏：不是。从系统论的观点看，无论是“所有制改革先行”还是“价格改革先行”的提法都是不正确的。因为如果你把经济体系看成一个由它的各主要方面有机组成的系统，就不会提出哪个方面应当“先行”的问题，而必须同步配套地进行改革。我所反对的，不是企业改革。相反，我主张积极推进企业改革。对于原有国有大企业的股份化，早在1984年金立佐等年轻的经济学家提出这个问题时，我就是赞成的。近两年，我还和周小川、钱颖一等一起，对在我国建立以代表公众的法人持股为主、个人持股为辅，股权可以自由转让的股份有限公司问题，作了进一步的研究，设计了四通股份有限公司的方案。我和厉以宁教授的分歧点在于：他认为可以“绕开价格改革”，先用若干年搞“所有制改革”，把价格改革放到所有制改革以后去进行。而我则认为，这是行不通的。如果硬要这样办，只会对经济发展和经济改革造成不好的后果。

虽然我坚持“三环节同步配套改革”的原则，但在刘国光同志正确指出的需要“双向推进”的企业改革和价格改革这两者中，目前的确更强调后者的必要，原因是：第一，我赞成孙冶方同志的说法：政治家采取“求同存异”的原则来争取友军，学者则要用“存同立异”的办法切磋学问。既然大家都同意推进企业改革，就不必重复彼此都同意的论点。是否要在推进企业改革的同时进行价格改革，正是“异”之所在，应当深入讨论。第二，在经济体制改革的主要环节中，价格改革是最受忽视的一个。1984年城市经济改革以来，工业品价格改革始终没有迈出决定性的步子，因而合理价格体系和竞争性市场的建立成为最落后的环节，应该尽快赶上去。

刘吉瑞：从系统改革的观点看，确实不存在企业改革和价格改革哪个优先的问题。企业改革、市场的建立以及宏观调控关系这三方面应该互相配合。如果非要分出谁先谁后，需要计量经济学的实证分析。比如可以建立两个指数，一个叫做企业惰性指数，反映企业对市场信号反应的灵敏度；另一个叫价格扭曲指数。只要知道两个指数哪个大，哪方面的改革就需要快一点。然而，这种计量经济学的检验是非常困难的。从我国目前情况看，如果要求放松些，不用计量经济学检验，那么，我们可以说，两方面问题都非常大，两方面改革都非常迫切，需要配合。而从策略角度看，比价体系是一个整体，价格调整和价格机制改革需要联动，配套要求高。相对说来，企业改革可以分期分批进行，并且，企业有多种组织形式，命令它采取某种形式或齐步走，客观上也不可能。所以，不少外国经济学家也同意这样的观点，即价格改革要一揽子进行，而企业改革可以分期分批进行。

吴敬琏：我国改革中还存在一种以试点代替全面改革的倾向。由于经济体制配套改革的过程一旦开始就很难重新恢复到初始状态，因此在改革过程中，对某些确属理论分析暂时无法把握、风险较大、确定性又较小的措施，先进行局部试验也是必要的。但是，要用试点经验指导全国改革，无疑受到许多严重限制，想以普遍试点来代替全面改革，更是一种错误的选择。首先，试点单位的改革是在全国体制基本未改的条件下进行的，其外部环境与全国改革时不同；其次，试点单位一般自身条

件较好，或得到政策优惠，全面推开时其他单位就不具备这些条件；第三，试点单位不具有整体的许多特点，特别是宏观经济特点。这些原因使得“点”上成功的经验在“面”上难以推开或推开了难以收到满意的效果。举例来说，当初广东省率先放开蔬菜等副食品价格，出现了“一放就涨，一涨就多，一多就降，一降就活”的情形，但尔后全国大中城市都这样做时，却没有立即产生同样的效应。原因在哪里？当广东放开价格而其周围地区仍然实行价格控制时，邻近省区的产品就大量流向广东，供给骤增，因而出现了上面的良性循环。当全国大中城市大致同时放开价格时，资源流入的条件、供给有限，“一放就涨”，价格是涨上去了，但涨了并未出现“多”，结果是，尽管暗补加明补，市场还是活不起来。

刘吉瑞：对局部来说是正确的，对整体不一定正确，甚至可能是错误的。一个后排的矮个子观众看不到戏时，可以找一条小凳子，站在上面就能看到演员的表演。但如果全体观众都这样做，情形又会怎样呢？我记得萨缪尔森的《经济学》教科书一开始就讲分析经济问题要避免犯“合成谬误”的逻辑错误，把对局部微观正确的东西（或仅仅是对局部、微观正确的）不加分析地当作对整体、宏观也正确的。这几年，我们花了相当大的力气搞试点，单项的、综合的试点城市和部门加起来，可能不下百十个，但全局性的改革仍未取得实质性进展，恐怕与此有关。

吴敬琏：至于体制改革能否区域推进，在下面要专门讨论。这里我想指出，在分工不发达、生产单位彼此间联系较松散而受自然条件影响较大的经济部门（如农业）中，区域推进可能取得较大成功。如目前在农村，有不同的模式，不少地区性模式都富有生命力。但从根本上解决农业问题，还得进行城乡协调的配套改革，当前面临的农业问题说明了这一点。以较发达的社会分工为基础，且已形成互相联系的网络的城市现代工商业，离开了广阔的市场是无法存活的。市场的规模越大，商品经济的发展也越顺利。而且，地区推进势必引起国内各地区之间矛盾激化和离心倾向的加强。因此，除非万不得已，不宜采取分区域推进。

刘吉瑞：什么是您说的“万不得已”呢？

吴敬琏：我的意思是说，只有在全国统一市场不可能形成的情况下，才能采取区域推进的办法。但在这样做的时候需要注意几点：第一，先行地区必须有足够的规模，目前流行的在“计划单列城市”试点办法把市场切割得过于零碎细小，是不恰当的。第二，先行地区需要选择那些商品经济已有较高发展程度的，而不能靠恩赐“特殊政策”“揠苗助长”。

刘吉瑞：作为长期过渡战略的“双轨制”，最初来自“板块论”。

“板块论”者认为国民经济的一部分可以由指令性计划及行政直接控制调节，另一部分由市场调节，从而形成双重体制。同时，既然传统体制向新体制的过渡是一个较长的过程，在他们看来，“双轨过渡”是极其

自然的。但正如前面已谈到的，双重规则必然导致国民经济既没有计划也没有市场，而且为贿赂腐败行为提供土壤。其实，在体制转轨过程中，虽然要经历新旧因素并存亦旧亦新的混沌阶段，但不一定要采取双轨制。我们在几年前的一份研究报告中就指出，过渡时期的体制具有两重性，但仍存在两种选择：一是选择像双轨制那样的冲突型过渡体制；二是选择一种本身保持统一连贯的协调型过渡体制。双轨制并不是历史的必然。

吴敬琏：在以前的命令经济中，在占支配地位的行政控制经济的旁边，也或多或少地存在着“第二经济”，因此自由市场上的自由定价办法多少存在。但是双轨制的合法化、公开化和普及到一切经济领域，在社会主义各国改革中并不具有普遍性。因此，它的赞成者就提出了这是“具有中国特色的改革道路”的说法。

刘吉瑞：如果把“地下经济”或“黑市”也作为双轨制的一轨，那么，只要存在配给，就存在“黑市”，也就存在双轨制。即使在战时共产主义时期的列宁格勒也存在黑市交易。

吴敬琏：在比较严整的命令经济条件下，“计划外交换”和“计划外价格”一方面是非法的（黑市），另一方面所占的份额也比较小。可是在中国，1958年分权以后，这个部分比例就比较大，当时把它婉转地称为“协作”和“协作价”。“协作价”就是高价。1961年以后执行“八字方针”，这种“计划外”的部分保留得仍然比较大，于是，指令性计划的约束力不强，就成为中国经济体制有别于其他命令经济的一个特色。1984年5月明文规定了企业完成计划后的部分可卖高价。当时作出这个规定是一种绕开意识形态暗礁、推进改革的办法，因为1981年流行的一种思潮曾经认为，指令性计划是社会主义经济基本特征，否定了指令性的行政定价办法就是否定了社会主义计划经济。调拨产品由国家定价是个不可动摇的根本原则。在这样的情况下，进行“增量改革”，即计划内价格不动，计划外可以卖高价，是一种绕开意识形态争论的比较灵活的办法。一位美国政治学教授说，这是一种很聪明的办法。

但是，这种变革毕竟只是一种局部改良，而且不可避免地带来某些消极后果。因此1984年9月，我在上海作的一个报告“城市改革的关键是增强企业的活力”里，一方面肯定了放开自销部分价格的积极作用，同时指出在“低对低”和“高对高”两个领域不能做到泾渭分明的情况下，“高进低出”的人们受到无端的惩罚，“低进高出”的人们却可以不付出任何努力而得到很大收益，一些不法分子会利用这种漏洞牟取暴利。当时我据此指出，长时期地保持多重价格体制对改善企业经营、提高社会经济效益是不利的。应当积极进行价格调整和定价制度的根本改革。

1984年党的十二届三中全会在意识形态上有了很大突破，“社会主义经济是商品经济”为中央文件所确认以后，这时有条件在价格上进行大的改革。所以，1984年下半年以后，应尽快地改变双轨制，两价归一。这时反而把双轨制固定下来，甚至把它上升到“具有中国特色的改革道

路”，不能说不是一个失误。双轨制的存在，使新旧体制的摩擦加剧，经济运行中漏洞很多，为以权谋利的腐败行为大开方便之门，并造成持续的通货膨胀的压力。因此，关于双轨制的争论主要不在于当初如何，而在于全面改革展开后应不应该迅速采取措施使双轨合一。

刘吉瑞：双转制不仅指价格，还包括计划、物资、劳动就业、金融等方面的双重体制。就价格双轨制而言，根据瓦尔拉的理论，只要有某种产品价格扭曲，或一种产品的一部分价格扭曲，价格体系就需要校正，故对市场经济较熟悉的经济学家一般都主张价格改革宜于一揽子进行，把竞争性部门的价格尽快放开，而不能搞零敲碎打，今天调一点，明天调一点，否则，就只能从一种扭曲的价格体系走向另一种扭曲的价格体系，而不能使价格体系得到校正。

至于价格双轨制在实践中的弊端，1985年我们在“总体规划”里曾指出了8条，它们是：（1）计划外产品虽只占一部分，但其价格上涨极快，对整个制成品价格上涨的推动作用非常强大，使企业经营的外部环境极不确定，增强了通货膨胀预期；（2）企业内外财务关系混乱，不合理收入差别急剧扩大，所谓“两本账”“小金库”现象因计划外价格存在而更趋严重；（3）由于计划内和计划外的比重在各企业都不相同，微观经济活动失去透明性和稳定性，税制改革、工资改革、外贸外汇改革都难以进行，即使政策调整也无从下手；（4）计划内部分纷纷流向计划外，合同兑现率不断下降，重点企业和重点项目的原材料供应，普遍达不到要求；（5）牌价和市价的巨大差额客观上为各种倒买倒卖不法活动提供了可乘之机，而且削弱了市场监督的有效性；（6）由于宏观方面事实上无法调节和引导计划外产品流向，助长了地方和乡镇企业的盲目发展，投资与物资流向日益违背宏观意愿，加剧了产业结构失调；（7）为寻求相对稳定的经济环境，各地区纷纷组成独立的物资供销体系，这又加剧了地区割据、贸易壁垒和“以物易物”的弊病；（8）某些企业和个人，不是靠劳动和经营提高效益，而是靠差价轻而易举地获得高收入，引起普遍的攀比效应，消费基金越来越难以控制；如此等等。从目前的实际情况来看，我认为实行双轨制不能算做成功的价格改革。当前，不少人已认识到，原来通过小步走的价格改革、通过双轨制来避免通货膨胀的目标，事实上并没有达到。

吴敬琏：各种局部改革的观点，虽然从一时一事一地看，可能不无道理。但由于偏离了事物的系统性原则，不能从整体上把握经济改革的方向。按照这些观点进行改革，或早或晚都要进入“双轨制陷阱”。而社会主义各国的改革经验告诉我们，一旦进入这种既无计划又无市场的状态，不但改革的成功将遥遥无期，国民经济还会因为结构恶化和效率降低而或迟或早陷于停滞膨胀的两难困境。从冲突型的双重体制是很难走向市场经济新体制的。现在看来，协调改革论者当初对局部改革论点的批评和对双轨制将持续带来严重后果的忧虑，决非庸人自扰，杞人忧天。

刘吉瑞：一位同志在看了协调改革论者的理论文章和改革方案后指

出，三环节大配套的改革要获得成功，取决于两个条件，一是配套方案设计的科学性；二是政府较强的实施能力。只要设计的方案中一个环节出了问题，前后左右环环紧扣的整个改革步骤就会打乱，总体方案也就不能收到预期的结果。而如果政府的控制能力较弱，采取的政策措施时常不落实、不到位，那么，是很难进行这样的战略决战并取得胜利的。我觉得，不论这位同志赞成还是反对配套改革的策略，他的这番话还是很有见地的，而且确有不少同志持此相同的认识。他实际上触及了配套改革理论隐含的两个假设条件：第一，改革过程是否可预测、可控制、可操作；第二，政府是否理性。如果回答都是否定的，那么协调改革就无从谈起。有的同志正是从这里出发，认为改革过程极其复杂，其困难和风险都难以预测，得出了我们只能“撞击反射”，错了再试，走到哪里算哪里的结论。如果政府缺乏现代意识和施政能力，那么一方面，经济学家方案设计得再好，它也听不进去；另一方面，即使政府愿意实施这样的方案，由于力不从心或利益集团的阻挠反对，改革措施在实践中会产生巨大的变形和扭曲，配套改革就不可能成功。

吴敬琏：这位同志的意见和类似的批评，都需要我们认真研究。但我这几年思考的结果是，这两个假设大致可以成立。社会主义经济体制改革确实是前无古人的事业，并且是调整社会各阶层利益关系的“第二次革命”，再加上中国国情特殊，情况复杂，因而没有可以现成套用的固定程式。但是另一方面，改革经济学的分析批判使人们对传统体制的“庐山真面目”认识得越来越清楚，这样，我们对改革的起点就有了一个清醒的认识。而我们要建立的有计划的商品经济，或者说是有宏观管理的市场经济，这类经济在世界上已经存在了很久很久。它发生发展的规律、运行机制、调控手段和规则，作为现代经济学的研究对象，已被人们研究了百来年。从19世纪70年代以来，经济学已有一定程度的数学精确性。社会主义经济与资本主义经济是有区别的，但它们之间的区别只在于所有制基础不同，而不在于有完全不同的运行机制。社会主义市场经济也要服从市场经济运行的一般规律。现代经济学对市场经济一般的研究，使我们有可能比较快地认识和把握社会主义市场经济的机理。至于由此（旧体制）及彼（新体制）的改革过程及其运动规律，50年代以来的改革经济学也已作了总体描述，应该说基本的线条和轮廓是越来越清晰了。我国经济学界对改革的研究起步较晚，但后起并不等于落后，经过10年左右的努力，在改革战略研究的某些方面，显然已经走到了前列。因此可以得出这样的结论：我们不可能预见改革过程的具体细节和计量一项项措施的效应，也不希冀像进行自然科学实验时那样对社会变革的动态过程进行封闭式控制，但现代经济学使我们能够把握改革的总体方向、基本过程、重大措施的相互关系及其社会效果等，从而有可能在此基础上设计、制定科学的改革方案。

刘吉瑞：如果认为改革过程完全不能预测、不能控制，那就无异于宣布人类对其自身生存其内的社会过程不可认知，无异于宣布现代社会科学是一派胡言，无异于宣布发动改革本身就是一种错误。社会变革无疑是有条件的，既有客观条件也有主观条件。社会主义国家历史上曾经出现过无视这种主客观条件而随心所欲地发动政治变革的情况，“文化大

革命”就是其中一例。但面对已经确立的弊端众多的传统体制以及人为扭曲的经济社会关系，社会主义国家的人们也不是无能为力，只能听天由命。经济社会关系的人为扭曲不能光靠社会的自然演进去校正，而要积极通过具有一定程度的人为性质的社会变革行动来校正。当然，校正扭曲的社会变革不能采取“以毒攻毒”的办法，应该在现代社会科学的指导下，选择时机，有规划、分步骤地进行。我想，古今中外自上而下的社会变革成功的事例，已经提供了改革过程可预测、可控制的经验证据。

吴敬琏：关于政府是否理性，现代政治学已经作了详细研究。我们这里只讨论政府的经济行为是否理性的问题。国内有的经济学家认为，政府是非理性的，因而主张改革要从所有制改起。据说理由是所有制改革只需政府“一次推动”，经过所有制改革的“一次推动”以后，好歹能出现从事商品经济的主体，形成商品交换的市场。而协调改革或配套改革却需政府多次推动，并且要求政府是完全理性的，这样才能前后左右、方方面面都照顾到。我的看法是：一方面，政府不是完全理性的。一些社会主义思想家曾经假设政府是完全理性的，无所不知，无所不能，能把社会生产、交换、分配、消费安排得井井有条，有计划按比例地发展。事实证明无论在何种社会制度下，要求政府完全理性都是一种不切实际的幻想。但另一方面，除了所谓“革命英雄主义时期”（战时共产主义）和诸如“文化大革命”那样的史无前例的年代，政府也不是完全非理性的。因为，如果政府是完全非理性的，我们所需要的，就将不是由政府自上而下的倡导和群众自下而上的支持相结合的改革，而是自下而上改变原有经济基础和上层建筑的革命。无论出于什么原因，只要政府支持乃至倡导改革，就表明它有某种理性的考虑。作为社会中坚的改革力量的一项重要职能，正在于监督、推动、支持政府推进改革的理性行动。同时，组织社会力量，防止或阻止政治上的非理性行动。

刘吉瑞：非理性的政府假设，构成当代自由主义经济学的哲学前提；完全理性的政府假设，则是斯大林经济学的信条；政府有限理性或相对理性的假设，则比较切合实际。政府是天生的干涉主义者，具有官僚化的倾向。政府同任何其他组织机构一样，其行为是由各种政治力量和利益集团矛盾冲突，彼此讨价还价及妥协决定的。一些不发达国家的政府还带有牵亲引戚、滥用特权等特点，再加上政府关于经济活动的信息也不完全。这四条原因使得政府的经济行为不可能是完全理性的。但另一方面，一般说来政府官员是社会精英的一部分，政府更多地考虑社会长远利益，其立场比私人机构更公正，其组织控制能力远胜于社会其他组织，从社会的角度看，政府的行为又具有一定的理性成分。因此综合起来看，政府是有限理性的。社会主义国家的经济改革是由党和政府自上而下发动的社会运动，一面认为政府是非理性的，不能指望它正确地指导改革；一面又为政府设计种种改革方案，认为这种自上而下的改革能够成功；这里岂非存在不可克服的逻辑矛盾？

吴敬琏：说政府是有限理性的，并不是说政府有关改革的政策都是完美无缺的，也不是说政府的现代意识已经十分强烈，政府控制社会、领导改革、驾驭改革的能力已很强，改革已经胜券在握，更不是说行政

机构的官僚主义现象已经克服，为政清廉已经实现。恰恰相反，我们有充分的理由认为，这些方面都需要通过政治体制改革和调控体系的建设加以改进，指导改革的政府本身也需要改革。总结刚才讨论的内容，我们的结论无非是，在现代经济学等科学理论的指导下，经济学家们可以设计出推进改革的比较科学的方案。而主动发起改革、志在建立资源配置新体制又具有相当的控制能力的政府，可以取得各科学者的帮助，在多数社会阶层的支持下实施改革方案和措施，争取经济改革的成功。否则，就取消了经济改革这个命题。

刘吉瑞：您在《中国经济改革的整体设计》[1]一书的《前言》里，还深入一层，从哲学的角度分析了不同改革战略选择的认识论基础。这是一个很有意思的题目。我认为协调改革论者具有一种系统思想，强调整体大于部分的总和，注重研究系统内各子系统之间的相互关系。同时，协调改革论者分阶段全面推进改革的思路，也反映了社会有机体从低级向高级发展的一般规律。而单线突破论，走一步看一步，或如有人总结推广的“撞击反射”等策略原则，似乎多少带有小生产的思维方式的印记。当然，在一些同志看来，这样说也许太苛刻了，容易伤害感情。

吴敬琏：如果我们不把它看作意识形态的帽子，而只看作是一种学术观点隐含的思想方式，那么这样说也未尝不可。协调改革与局部改革的争论，确实反映了系统思想和不把国民经济看作一个系统的两种思想的对立。系统思想在早期是整体把握事物的结果。现代系统思想则是现代社会这个复杂的有机系统在思想方法上的反映，是社会化大生产的产物。而把世界看成互相分离的观点，恰好反映了小生产孤立、静止、停滞的特点。另外，协调改革或整体改革的理论，都相信世界是可以认识的，规律也是可以发现认识的，因此，改革的后果是可以预期的。而单项改革或局部改革理论认为只有直接的经验才真实可靠，改革既然是创新的事业，新的体制是将要出现的事物，不可能认知，人们只能在黑暗中摸索，错了再试。“眼见为实，耳听为虚”，只相信自己的亲身经验这种思维方式，在中国相当流行，它有深刻的历史根源。1941年孙冶方给刘少奇的信和刘少奇给孙冶方的复信（即《答宋亮同志》），讨论了中国共产党的历史上主要的倾向到底是经验主义还是教条主义。结果得出了一个共同的结论：经验主义占着主要的地位，中国革命的理论准备是很不足的。这个问题至今还没有解决。尽管社会主义建设对理论提出了更高的要求，但只相信本人亲身经验的想法，在我们的经济工作中，在党的队伍中依然很流行。比如在基本建设中就有过“三边改革”，即“边设计、边施工、边生产”。在“文化大革命”期间甚至说，“草鞋无样，边打边像”，成为治理国家的根本原则。当然，实践是认识的本源，但对每一个人、每一代人来说，他们的知识大部分都来源于人类世世代代积累起来的、别人的、间接的经验，而不可能事事都亲见亲知。如果把只相信自己亲身经验的想法发挥到极度，那么世界就完全不可知了。所谓“改革不可设计论”，我认为就是受到了只相信自己的经验这种思想观念的影响。而且，否定经济学理论的认识价值，不注意以往经验的总结提高，用以指导今后的工作，使我们重复已经犯过的错误，反复付了不少冤枉的“学费”。

刘吉瑞：有人说，走一步、看一步，走到哪里算哪里，就是现代系统论和控制论的“随机控制”。

吴敬琏：按照系统论和控制论的原理，只有在对解决问题所必需的条件完全不了解，对于对象的性质一无所知时，“随机控制”才有意义。如手中有一大串钥匙，但不知其中哪一把能把锁着的门打开，不妨一次次地试错，直到把门锁打开。但即使如此，采用随机控制法仍有两个重大缺陷：一是速度太慢，费时费力；二是控制对象必须是静止不变的。而这两点对我们目前的经济改革都是致命的限制。改革的任务是如此繁重，需要改的方面是这样众多，如果每项措施都要一次次试错，何年何月才有完？另外，改革过程的控制对象是社会经济系统，而人同这个系统的“人机对话”是一个博弈过程，每一次试错都可能引起对象状态的改变并且具有不可知性，即令你手中真有打开门锁的钥匙，但若锁也在不断地更换，瞎猫还碰得到活老鼠吗？因此，当我们的任务是过小溪小河时，摸着石头也许能蹚过去，而当任务是跨越黄河、长江甚至太平洋时，造船建桥就必不可少了。

刘吉瑞：持改革不可能搞总体设计而只能不断“寻找突破口”、不断试错观点的论者，对协调改革的理论和战略是很不以为然的。他们认为协调改革是“理想主义”，“照搬西方书本”，而像遍地试点、“撞击反射”等做法，却是“具有中国特色的”。当一些明显违反社会化大生产要求的“土办法”如现代工商业中搞承包，教育、科技部门搞“创收”遭到人们的批评时，他们却认为，正因为“土”，才有生命力。

吴敬琏：中国特色和共同规范的关系，很值得我们研究。各个国家由于经济、文化、社会条件不同，历史、传统和民族心理不同，在发展方式和经济体制上，自然存在各种差别，因而带有民族特色。建国后相当长一段时间内，由于不顾本国的具体国情，全盘照抄苏联模式，我国的经济建设走了弯路，人民吃了苦头。因此，摒弃教条主义，从中国的具体国情出发搞建设，是非常正确的方针。但对这个方针不能作小农式的理解，实事求是不等于就事论事，中国特色更不意味着排斥外国经验。只要理论、科学技术、组织管理方法和制度是反映了社会化大生产的共同规范而对我国的社会主义现代化建设有利的，我们就应在认真研究的基础上，汲取其精华和养分，把它们应用于社会主义建设的实践中，而不管它是中国土生土长的，还是从外国移植过来的。传统的政治经济学隐含的哲学前提，具有强调个性忽视共性，强调特殊性排斥一般性的倾向，因而在经济建设中长期否认商品经济发展的一般规律，时时处处与资本主义经济“对着干”。实践证明，不能恰当地把握社会主义经济与资本主义经济的区别，拒绝接受市场经济的共同规范，给社会主义经济带来了无可估量的损失。党的十二届三中全会《决定》已经正确地指出：“社会主义经济同资本主义经济的区别不在于商品经济是否存在和价值规律是否发挥作用，而在于所有制不同。”传统体制留给我们的，只是排斥、否定商品生产和交换的经验而不是发展商品经济的经验。因此，当我们走上发展商品经济的道路时，社会主义很难只从原来的历史经验中获得指导经济建设和管理国民经济的知识，而必须向现代商品经

济发达的国家的有用经验学习。另外，对“具有中国特色”的东西也要具体分析。农村包围城市的武装斗争道路，具有中国特色，使我们很快取得了新民主主义革命胜利，这是一类。“文化大革命”也不能不说具有中国“特色”，但对中国人民是一场大劫难，这是第二类。第三类恐怕既没太多的坏处也没什么好处，如打麻将、穿旗袍之类。我的结论是，我们固然要反对“月亮也是西方圆”的民族虚无主义，也要反对拒绝接受科学理论指导，拒绝接受发展商品经济共同规范、不愿遵循社会主义经济改革基本战略和策略原则的一种心理状态和思维定式。

刘吉瑞：看来，在理论研究和改革的指导思想上，也要多一点系统思想，多一点现代开放意识，少一点传统社会主义政治经济学的教条，少一点小生产的封闭意识。这对我们制定正确的由此及彼的改革战略和策略，成功地走向目标模式是必不可少的。

[1] 吴敬琏、周小川等著，中国展望出版社1990年5月版。

第七讲

行政性分权，此路不通

刘吉瑞：协调改革派设计的改革策略可以说是一种经济性分权，也可以叫做市场性分权。协调改革派和主张单项突破的同志之间的分歧，也表现在经济性分权还是行政性分权上，两者的争论在我国改革以来的十年中没有间断过。确实，如何处理好中央和地方的关系，在我国这样一个区域广大、经济发展十分不平衡的大国，既牵涉到改革的目标模式，又牵涉到改革的策略选择。如果在这个问题上走了弯路，就会大大影响改革的进程。

吴敬琏：关键在于商品经济或市场经济要求形成统一的国内市场，而行政性分权不利于这样的国内市场的形成。协调改革派把改革后的经济看作一个有宏观管理和市场调节的经济体系，所以，也必然把统一市场的形成摆在首位，反对行政性分权。但是，社会主义各国，总有一些人把行政性分权，主要是中央政府向各级地方政府层层分权看作改革的主要内容。我认为，这有深刻的认识根源和政治根源。

从认识根源上说，这是由于对于现代经济和现代经济学不熟悉，人们在研究旧体制的弊病时，首先没有分析它作为一种协调社会经济、配置稀缺资源的方式所具有的优点和弊病，而是看它对个别生产者和地方长官的激励作用如何，结果看到的是中央权力过分集中，束缚了下级的积极性，所以要分权。这种认识只看到了问题的现象，没有看到本质。旧体制确实存在权力过分集中的现象，但这不是事情的本质。问题的本质在于：旧体制是通过行政系统来协调经济、配置资源的，要使这种资源配置方式行得通，就必须搞得十分集中，由中央机关统一下达指令性的计划。否则政出多门，整个经济系统就不可能运转。所以，权力集中是采取行政控制方式的必然要求。要解决这个问题，就应该变行政控制为市场协调，而不应该舍本逐末，只从现象上着手，搞行政性分权。

刘吉瑞：这样我就明白了，命令经济天然需要有个命令中心，要严格下级服从上级、地方服从中央的原则。这同行政指令系统内部必须有明确的等级区分，实行分级管理，是另一码事。原来我们的体制，从中央、省、市，到县、公社、大队，等级分明。可以说，如果没有这套等级体系，旧体制一天也存在不下去。

吴敬琏：这里要顺便说一下，有的人看到我们反对“行政性分权”，就望文生义反驳说：难道行政权力就不应当在各级政府间有所分散吗？这种批评，违反了要按被批评对象的定义进行批评的学术争论规则。我们在讲到“行政性分权”时，从一开始就把它界定为在行政社会主义（或

称命令经济）的框架下实行的分权。最早在这个意义上使用这个概念的是美国比较经济学家莫里斯·鲍恩斯坦。他在1977年向美国国会联合经济委员会作证，分析东欧各国的改革战略时指出，有两种不同性质的分权：一种是行政性分权，这仍然保留了行政性协调方式，只不过是以若干个或若干级行政机关进行协调；另一种是经济性分权，就是让企业成为独立的商品经营者。中国的传统经济体制同苏联的传统经济体制比较起来，一方面有行政权力干预的范围更大，一直管到了就业等个人决策的事情；另一方面又有行政权力比较分散的特点。

刘吉瑞：一些国外学者比较了中国和苏联的体制后认为，如果说苏联有一个斯大林模式，那么中国就有二十几个。意思是说中国省一级的权力相当大。然而，即使旧体制下行政权力分工比较合理，也不能解决资源有效配置的问题，传统体制的根本弊端在于缺乏市场调节。

吴敬琏：人们主张向地方政府分权，还有一种政治上的策略考虑。他们认为，这样做能吸引地方官员支持改革，然后，再逐渐地向下面层次分权，这样新的市场体制就容易形成。这种想法看起来似乎有一定道理。因为传统体制下，中央机关起着脊梁的作用，中央机关某些人比较留恋旧体制。要发挥市场的作用，他们的权力就会受到削弱，在某些情况下，这类人就会变成改革的阻力。而向地方分权，就会有更多的人支持改革。但这种想法有个致命弱点，它没考虑到行政分权后，地方利益必然使市场分割，从而为形成统一的国内市场设置了障碍；同时，地方行政机关得到权力后，往往不愿意下放给企业，对企业控制反而更加紧，“走了贾探春，来了王熙凤”。由一个中央行政机关来发号施令，变成许许多多个地方行政机关来发号施令，使得国民经济统一性发生问题，容易造成经济上的混乱。

刘吉瑞：行政性分权符合一些利益集团的要求。社会主义各国经济改革的经验表明，一旦中间层次如以部、局为代表的“条条”和以省、地为代表的“块块”成为相对独立的利益集团以后，这些中间层次的利益，就成为推动行政性分权的基本动因。中间阶层通常扮演改革具体措施贯彻执行者的角色，其态度和行为往往取决于改革措施是否符合这个阶层的利益。如果改革一开始，中央就挥舞大棒，精简和削弱过于臃肿的中间层次，就可能因中间层次的抵制和反对而出现“中间梗塞”的状况。但如果中央在开始时向中间层次放权让利，给“胡萝卜”吃，最初的改革或许能较顺利地发动和推行，而一旦改革深入到不触动中间层次既得利益、削弱中间层次权力就不能前进时，又会出现“尾大不掉”的局面。改革领导者面对中间层次的利益要求，客观上存在一种两难的选择。

吴敬琏：这种两难状况是客观存在的。问题在于改革的领导者在处理这个两难问题时，始终要把权力下放给面向市场的企业作为改革的基本方向。离开了这个原则，中央与地方“公说公有理，婆说婆有理”，中央政府放权也不是，收权也不是，这叫做“不审势则宽严皆误”。

刘吉瑞：用向地方政府分权的办法来达到发展商品经济的目的，这

样的考虑其实包含了一个假设条件，即地方政府比中央政府更想发展商品经济，更愿意形成统一市场，或地方政府比中央政府更理性。我以为，这个假设至少在目前还没有得到充分的理论论证和经验支持。就政府行为而言，地方政府相对来说较了解当地的具体情况，也可能采取一些符合当地情况的灵活政策，但是，它与中央政府比，更为短视，行业往往从地方利益考虑，更加短期化。在发展商品经济这一方面，地方不见得比中央政府更理性，对微观经济活动的干预动机和倾向也不见得比中央弱。另外一方面，改革的目的固然是为了使权利分散，但由于改革是自上而下进行的，在改革过程中，先要有一定程度的集中。所以地方分权的办法，与发展有计划的商品经济的目的并不一定吻合。

吴敬琏：讲到这个问题，我们应该回顾一下现在的发达国家，它们在从中世纪的自然经济转向市场经济之时，是怎样处理集权同分权的关系的。拿西欧来说，原来有为数众多、自给自足、相互隔绝的领主庄园；从政治体制上看，则是诸侯林立，各据一方。在这种情况下，自然没有统一的市场可言，连商旅通行都很困难。海尔布鲁纳（R. Heilbroner，1919~2005）在他的成名作《现世的哲学家——伟大经济思想家的生活、时代和思想》里，曾经引述一位名叫李夫的16世纪巴登（Baden，位于德国西南部）商人在莱茵河沿岸经商的故事，说明当时中欧地区市场发育不良的情况。李夫所到的每一个社区，都有自己的货币、自己的章法和规则、自己的法律和秩序。仅在巴登地区，就有112种长度标准、92种面积标准、65种干量标准、123种液量标准以及80种磅重标准。除此之外，商路上关卡林立，李夫几乎每走10公里就得停下来缴一次关税。直到中世纪末期，新兴的市民阶级与王权联合起来，借助王权才建立统一的民族国家和统一的国内市场。国内市场的形成与民族国家的建立是同步的。等市场形成，王权逐渐成为进一步发展市场关系的障碍时，王权才被推翻，变成民族国家。当然，具体的历史过程是各不相同的，但我们可从中借鉴到一点：在形成全国统一市场的过程中，中央集中权力可以起到积极的作用，为分权而集中，为统一市场形成而加强中央权力，这也可说是一种历史的辩证法。

刘吉瑞：在后起国家的现代化过程中，也不乏这样的例证。如日本，现代统一主权国家的建立与国内市场的形成在方向上是一致的，日本明治维新前，相当长的时期内幕府与宫廷两个政权对立，并且幕府与各藩的大名也存在尖锐的矛盾，因而这段时期政治和经济实际上是分裂的。德川幕府的倒台以及“废藩置县”的改革，消除了政治不统一的基础，使权力集中到了朝廷手中，终于形成了统一的现代主权国家。与此同时，国内市场的形成和对外门户开放的步伐大大加快。总之，统一的强有力的中央政权对商品经济的发展发挥了推动作用。

吴敬琏：更近的例子如南朝鲜的经济自由化，是在军人政治领导下进行的。只是当市场发展起来后，决策权力的分散化才提上议事日程。

刘吉瑞：当然，这并不是说当前在进行市场取向的改革时，把行政权力都集中在中央，地方什么权力都不留。中央和地方还是要有分工

的，行政系统内部规范化的分权改革势在必行。我们只是想强调，传统体制的主要弊端不在中央权力过大、地方权力过小，而在于行政系统排斥了市场，代替市场担当了资源配置的责任。从改革的目标模式看，中央和地方对微观经济活动的干预都要大幅度缩减，政府从微观领域全面撤退，因此无论中央还是地方，相对于传统体制，权力都要缩小。企业和个人的权力要相应扩大，而企业又必须面向市场。把中央政府和地方政府原来的若干决策权下放给企业或交给市场，才是分权的本意，才符合改革的方向。

吴敬琏：如果不从改变协调机制即变行政配置资源为市场配置资源的角度考虑问题，只是在中央、地方放权收权的范围内打转，那么改革就很难取得成功。前面我们已经讨论过南斯拉夫的情况。苏联赫鲁晓夫1957年进行的改革也如此。那次改革的目的是把国民经济的中央和部门行政管理改为地区行政管理。采取的措施不可谓不大：撤销了25个联盟共和国部，113个加盟共和国部，把它们的职能交由新成立的105个经济行政区委员会行使；将本来隶属于联盟和加盟共和国的企业下放给地方，中央管辖的工业产值比重由45%降至6%；计划物资也由中央平衡改为地区平衡、中央综合。可是这样做的结果是什么呢？不仅经济体制未发生实质性改变，不能克服行政直接控制的固有弊端，而且由于打乱了原有的经济联系和格局，加剧了地方主义而使经济出现混乱。所以赫鲁晓夫下台后，苏联经济再次迅速地回到部门管理。1965年的“柯西金改革”的显著特点和优点，正在于它是按部门原则进行的。

刘吉瑞：我国1958年国民经济管理体制的改革也与苏联相类似，基本上是以地方行政性分权为方向的。当时总的基本思路是在原有行政控制的体制框架内实行“体制下放”，将“条条专政”改为“块块专政”，把中央政府的职能下放到大区、省、市、县甚至区、街。当时在企业归属、计划管理、基建审批、物资调配、财政预算和信贷管理六个方面向地方下放权力，试图以此调动地方的积极性。但这次尝试最终以失败告终。实际上正是这次中央地方分权，构成“大跃进”的制度基础。可是以后在总结“大跃进”失败的经验教训时，大家对“头脑发热”指导思想偏差谈得较多，对“大跃进”的体制原因——行政性分权则从未作出详尽的分析。

吴敬琏：1958年行政权力下放后，国民经济出现混乱的局面。问题出在哪里呢？那次分权，是在命令经济的框架里进行的。企业的微观决策，依然完全听命于上级主管机关，所不同的只是管辖权的下放。当时所有国营企业，除国防工业和一些试验性的企业外，都下放到了很低的层次。而且，把生产计划管理权、固定资产投资管理权、物资分配权、财政和税收管理权乃至信贷权，都层层下放了。命令经济本身需要高度的集中，我曾说过，命令经济需要“秦始皇”，如果有许许多多的中心，那必然要招致混乱。要克服混乱，在命令经济的框架里，只有重新回到中央集权。所以从1959年开始，进行了调整，特别是1961年、1962年执行“八字方针”时，在体制上有重要变动，颁布了一系列恢复垂直领导的条例，迅速恢复了中央集权。这是在命令经济框架下进行行政分权的必然结果。

刘吉瑞：当改革确立了发展有计划商品经济的目标模式后，就从根本上否定了体制问题的“行政解法”。但在实践中，经济性分权的思路经常受到干扰，先后出台的部分措施如财政“分灶吃饭”。组织行政性公司，中心城市计划单列，以及投资、外汇、物资等的切块包干和部门包干，依然不同程度地带有行政性分权的性质。现在看来，行政性分权倾向无疑是双重体制胶着并存的重要原因之一。

吴敬琏：我们以财政“分灶吃饭”为例，来分析行政性分权与统一市场的关系。财政系统具有经济和行政双重功能，它的分权是行政性还是经济性的，取决于改革是否削弱了政府对企业的微观干预，促进了竞争性市场的形成。1980年我国财政体制改革的核心是改变中央与地方的关系，由满收满支改为“分灶吃饭”的体制，也就是“划分收支，分级包干，分成比例一定五年不变”的体制。当时希望通过这一措施，在巩固中央统一领导和统一计划，确保中央必不可少的开支的前提下，明确各级财政的权利和责任，充分发挥中央和地方两个积极性。而后来暴露出来的问题主要有这样几个方面：首先，财政收入与该级政府管辖的企业挂钩，导致地方政府一方面向中央讨价还价，要求下放企业，另一方面又对从属于自己的企业“管、卡、压”，程度一般要超过上一级行政机构。对此，饱受干预之苦的企业发出了“不怕婆婆大，只怕婆婆管”的怨言。其次，地方为保护本地企业，特别是那些产品质量低劣的落后企业免受外来企业的竞争，采取了地区封锁和割据的各种措施，严重破坏了市场的统一性和竞争性。第三，为增加地方收入，地方千方百计扩大基建规模，盲目发展短期内高盈利的企业和产业，加剧了重复建设。拿你工作的杭州市来说，就有几十家电冰箱厂，它们的生产批量都很小，没有一家达到了最小合理规模，成本自然就很高，质量也难于有大的提高。最后，中央与地方分灶吃饭后，宏观调控体制的改革和产业结构的调整都受到制约。一些为推进市场形成所必需的改革措施因被认为是“中央开口子、地方出票子”而不得不作罢。而外贸等体制的改革，也只得在财政包干的基础上实行中央与地方、地方与地方的层层包干。最典型的表现在，中央为了压缩总需求，降低超高的速度，竟要一年开四次省长会议。

刘吉瑞：从“分灶吃饭”体制本身看，这是一种非规范的、中央地方讨价还价的体制，因而具有行政性分权的性质。在新体制下，北京、上海、天津实行统收统支，江苏实行“比例包干”，广东、福建分别实行定额上交和定额补贴，八个边远省区实行特殊照顾，其余十五个省“划分收支、分级包干”。这样的体制，犹如一个大拼盘。不同的规则来源于讨价还价的斗争、妥协和行政酌情处理的原则，而不是商品经济一视同仁的本质特性。

吴敬琏：1980年实施“分灶吃饭”体制时，原打算只实行五年。遗憾的是，在稍经调整以后，中央地方财政包干的体制基本上保留下来了。现在还在酝酿把它固定化，实行“财政大包干”。这就使得通过经济性分权形成统一市场的改革面临严峻的挑战。因为如果在“八五”期间继续保留行政性分权的财政体制，经济性分权的其他措施就难以贯彻，体制转

轨也因此而不可能取得实质性进展。

刘吉瑞：这一点在“七五”期间已得到证明。那时提出的一些正确的口号和措施，因财政分灶吃饭而在实践中不能贯彻或变了形。例如，中央提出的地区经济发展要“发挥优势，扬长避短”的方针，是完全符合经济学的比较优势原理的。这也是各国发展商品经济的通常做法，因而是面向市场的改革应当采取的方略。然而由于财政分灶吃饭的体制，地方政府即使明知不合理，也不得不去追求本地短期利益，在原材料供应上就出了好多问题。上海的资源转换率在全国讲是高的，但其他地区政府出于本地财政考虑，纷纷在本地区建小厂，直接加工，一方面重复建设，另一方面使上海高效益的工厂得不到原材料。这样，不仅这些地区的资源优势未能转化为商品优势，上海和沿海省区的商品优势也被大大削弱了。

吴敬琏：发挥每个地方的比较优势，是振兴各地经济的必由之路，所以，国务院早就提出扬长避短、发挥优势的方针。要发挥动态的比较优势，而不是静态的、结构不变的比较优势，前提是各地区之间商品自由地交换。李嘉图所说的国际贸易中自由贸易有助于比较优势的发挥，这个道理也适用于国内地区间的交换。但在行政保护之下，各地往往不是发挥优势，而是去生产同一种产品，成了发挥劣势，结果造成经济部门结构的所谓“同构化”，整体经济效益降低。可以说，由于现行财政体制的弊端，最近几年各地经济结构“小而全”、“大而全”态势不仅没有被根本扭转，而且是越来越严重了。几乎每个省、市、自治区，都在追求建成一个门类齐全的工业体系。而在现有的财政体制下，中央促使结构优化的产业政策很难贯彻下去。

刘吉瑞：与行政性分权相关联的，还有中心城市以及若干个计划单列城市的问题。1983年，国务院就提出了发挥中心城市优势，把中心城市变成商品交换中心的设想。这是个正确的思想，城市对沟通城乡、地区间的商品流通，形成全国统一市场有巨大作用。上海、江苏、浙江经济之所以比较发达，与上海为中心的城市群带动整个经济区发展有很大关系。然而，在实践中有个倾向，就是不把中心城市作为流通网络的中心，使中心城市商业化，而是把中心城市行政化。我认为，如果不能扭转中心城市行政化的倾向，很可能又变成另一种行政性分权。

吴敬琏：1983年提出这个问题时，已经有经济学家注意到了这个倾向。我们有许多发展商品经济的方针和政策，在实施中被曲解了，一些人总是从自然经济、行政社会主义的观点去解释这些口号。你所说的以城市为中心组织经济网络的问题，就是代表性的一例。城市的产生有政治原因和经济原因两种，所谓经济原因，就是说市场网络的枢纽点往往形成城市。发挥中心城市的作用，从建立有计划的商品经济的观点看，就是要城市充当商业中心、外贸中心、金融中心、信息中心。可是，在行政性分权的影响下，常常把中心城市当做一个“块块”概念。与此相应，把与中心城市关系比较密切的县划归城市领导，在指令性计划体制里，由中央或上级直接下计划给中心城市，再由中心城市把计划分解下

达给县、区和企业。这样，中心城市没有起商品交换中心的作用，而是起了一种新的“块块”的作用，只不过这个“块块”比省小一些罢了。

刘吉瑞：如果我们不是把中心城市作为经济中心，通过它来沟通城乡之间、地区之间的商品流通，促进统一市场的形成，而是把它当做一种行政中心，那么，就会产生新的条块之间的矛盾。原有的体制中，省是进行行政管理较实的层次，地区（市）相对来说比较虚，而提出发挥中心城市作用的方针之后，原来地区这一级大都变成了城市（大约有200多个）。这样，不仅加剧了省市矛盾，而且，市的权力越来越大，这有点类似汉朝贾谊所说“众建诸侯而少其力”的情况。以至一些同志开玩笑说，变来变去，只是把下象棋变成了下围棋。下象棋只需挪动32颗子，下围棋却要挪动300多颗。

吴敬琏：“众建诸侯而少其力”的做法，在中国古代史上，对削弱地方割据势力，加强中央集权曾经起过积极的作用，因而不失为促使“天下大安”的“治安策”。但我们今天是在搞市场取向的改革，行政权力的划分要有利于竞争性市场形成，促进各地区比较优势的发挥、区域间的要素流动和优化重组。我最近经常考虑，假如行政性分权的倾向继续发展，若干年后中国的经济格局将会怎样？答案是很可能出现既没有行政控制又没有市场协调的混乱状态。你上面已谈到苏联有一个斯大林体制，中国则有二十几个的问题。拿计划体制讲，中、苏两国还有一个差别，苏联全国的计划总盘子和各地区加总的计划盘子是相等的，中国则不然，由于地方对计划指标层层加码，省一级计委加总的计划盘子要比国家计委的盘子大得多，县一级计委加总的计划盘子又比省一级加总的大。物资调配、基本建设也如此。相对于中央计划和中央财政来说，“地方计划”和“预算外”部分太大了，形成一种尾大不掉的格局。这样一种状况，使得中国很难有强有力的宏观调控。另一方面，由于地方指令性计划指标层层加码，面向市场的份额就相对缩小。又由于各级政府对本地市场进行保护性“调控”，各个市场的容量缩小，国内统一市场难以形成，从全国范围看，资源也就得不到有效配置。这样，既没有强有力的宏观调控又没有竞争性的市场的状况就出现了。而这恰恰是与我们追求的改革目标背道而驰的。

刘吉瑞：可是有些人却认为，你前面讲的这种在较短时期内形成竞争性市场的想法，即所谓“统一市场道路”，是一种不切实际的幻想。他们说，市场的形成是一个“自然发育过程”，中国由于地区间差异大，交通运输又不发达，只能走“地区性市场的道路”，待到同一产品在不同地区生产的成本差异变小，或运输费用降低以后，全国统一市场才能逐步形成。完成这个过程，大概要花费“几代人”的时间。

吴敬琏：你说的这种理论在中国改革的构思里很有影响。不过从理论上讲，它把好几件不相关的事混在一起，以之作为立论的基础。最基本的一点，是把“分割的市场”同“地区性市场”混为一谈了。我们知道，所谓统一市场（integrated market），是指没有行政性限制、没有税收壁垒、商旅可以通行无阻的市场。和统一市场对立的概念，是存在上面

这类障碍的“分割的市场”（segmented market）。至于一种商品拥有地区性市场，还是全国性市场，则取决于这种商品本身的属性（如它是否适宜于长途运销和长期保存）和其他经济性考虑（主要是成本差异同运费的对比）。即使在统一市场已经形成的条件下，也总有一些产品只适宜于在地区市场上行销，决不能以此为理由断言市场割据存在的必然性。

刘吉瑞：在“地区性市场道路”不太有人讲了以后，又有一种理论，说是形不成全国统一市场，先形成区域性市场也是好的。以后可以像欧洲共同体那样，在区域之间订立某些协议，形成共同市场，然后再取消区域间的各种限制，逐渐形成统一市场。因而地方政府权力大，并不妨碍统一市场的最终形成。沿着这条路走，就可以形成地方政府有很大权力，同时又有全国统一市场的格局。

吴敬琏：我觉得这种观点多少有点似是而非，因为它把我们建立竞争性市场的历史起点搞错了。我们在改革开始时面临的任务，并不是在千百个分割的市场的基础上建立统一市场。中国一直是一个统一的国家，这对统一市场的形成是一个很好的条件。我们在前面已经谈过，在经历分割市场的“厘金之祸”以后，1931年正式“裁撤厘金，设立统税”。在那以后，虽然市场割据的现象并没有完全消除，但是设立税收或非税收壁垒、破坏市场统一性属于违法行为，则是明确的。解放后，国内政令统一，割据更不允许存在。在这种情况下，只要摒弃原来排斥商品交换和自由竞争的做法，采取适当办法把调拨改为贸易，全国统一市场就能够形成。在这种情况下，提出改革之初要先把市场切割得很小，然后再让它们经历漫长的过程逐步融合，这到底是促进，还是促退呢？

刘吉瑞：经您这样一讲，坚持市场取向改革和反其道而行之两种改革思路的原则分歧就看得更分明了。事实上，行政性分权的“改革”路子造成的恶果，现在已经很明显了。自从财政“分灶吃饭”特别是财政大包干政策施行以来，市场割据的现象越来越发展，以致报刊上有的文章大声疾呼，认为“三千诸侯各据一方”，市场被“切块、切条、切丝、切末”的严重状况不能再继续下去了。1988年5月12日，《文汇报》上登了新华社记者写的一篇文章，讲在从闽北到上海的“毛笋运输线”上关卡林立，苛捐杂税多达几十种，这些“买路钱”使毛笋成本成倍增加，产地只卖4角1公斤的毛笋在上海要卖2元多。这并不是个别现象。现在地区间相互封锁，在商路上到处设关设卡，征收什么“开发费”“离境税”“管理费”，简直有“厘祸”重现的味道。这不能不说是对市场取向改革的极大讽刺和严重挑战。

吴敬琏：至于说到有些同志津津乐道的“共同市场”道路，我想强调的一点是：欧洲由诸侯林立到民族国家的统一国内市场，再从各国独立市场到欧洲共同市场，固然是一种进步。然而欧洲共同体经济发展的经验证明，统一的欧洲市场较之共同市场有更大的优越性。现在共同体各国间已在多方面消除了关税壁垒，但还没有统一货币和建成统一市场。现在计划到1992年形成欧洲统一的大市场。前段时间，欧洲共同体花了

很多钱，组织专家对大市场的效益进行估计。研究结果表明，欧洲统一市场形成后，可以使生产成本节约3　　150亿美元，国内生产总值增长4.5%，消费品价格下降6%，失业总人数减少1/8。所以，规模宏大的市场，经济效益是非常大的。欧洲从各民族国家的国内统一市场到欧洲统一市场的建立，用了100年时间。中国从来就是有统一市场的。如果我们现在重新把它分割成几百个、几千个小的地区市场，经过长时间商品经济经验的积累，认识统一的大市场比分割的小市场好的道理，再通过各小市场地方政府间长时期的谈判，用几十年甚至上百年时间形成统一市场，那么，经济上、时间上的损失都是惊人的。因此这种舍近求远的做法断不可取。

刘吉瑞：还有一个与经济性分权还是行政性分权相联系的问题是，体制改革由中央统一部署进行还是分区域推进。最近，分区域推进的主张很多。其中一种认为，各级地方政府都可以根据自己的财力和对改革的理解，实施本地改革，还有一种观点是中央统一部署，分区实施，如有的同志提出了全国稳定、东部积极推进的主张。如果这两种意见被肯定，就会同原来设想的中央统一推进改革的部署在方向和具体做法上产生一定的冲突和矛盾。

吴敬琏：你刚才讲的两种主张，我觉得应该分别进行分析。第一种主张实际上是一种地方行政性分权的思路，不是市场经济的思路，它只是把一个大命令经济划分成若干个小范围的命令经济。第二种主张是赞同实行市场取向改革的，但不是首先形成全国统一市场，而是先在某些先进的大区域实现市场化。这是在对实现全国统一市场不抱希望的情况下提出来的。国家体改委的金立佐很早就提出这个观点。他认为，在中国，市场发育程度很低，如果硬要形成全国统一市场，会拖住先进地区的后腿，而且，在短期内形成统一市场也不可能。所以，落后地区先暂时靠边，首先在先进地区形成市场，再向其他地区推进，使整个国民经济市场化。1986年冬天，建立全国统一市场的思路被否定，绕开价格改革、绕开统一市场来进行改革的观点在全国范围内占了优势。在这种条件下，仍然主张市场取向改革的人们，又重新提出了这个问题。他们的出发点是，既然中央政府没有在全国范围内放开市场的决心和意图，那么，要给先进地区一条活路，首先应该在这些地区放开市场。通常他们所举的例子是广东省。广东在实行特殊政策以来，改革的步子比其他地方走得快一些，这对于广东地区的经济繁荣、对外开放起了较好的作用。现在广东的经济体制已经走到了这一步，如果不能放开市场，原来已有一定生机和活力的经济或者被扼杀，或者演化成一种依附于行政权力的腐败的货币经济；同时，在一个地区放开市场，也比建立全国统一市场阻力更小、更易于达到目标。虽然我认为，这种办法与形成全国统一市场的办法相比较，还是后者的损失小，效果大。因为广东放开市场比其他地区快，有个先决条件：中央把它的上交税利固定在每年10亿，这样，它就可以在放开市场后，把价格水平和工资水平都保持在比别的地区高的基准上，因此，外地的物资源源不断流向广东，本地居民也可以承受，而邻近地区则产生了不满。如果形成全国统一市场，就给了各地平等竞争的条件，对全国资源的配置，对各地在竞争中共同提高，显

然比个别地方开放更为有利。但是，如果中央政府确认不能走形成全国统一市场的道路，不得已求其次，那么，若干先进地区首先开放市场，比起先进地区被拖住后腿来说，也还是要好一些。不过，这样做要注意几个问题；第一，首先放开的地区，要确实是先进的；第二，这个区域要足够大，有较大的规模，否则，只能形成狭小的市场，也不能促进商品经济发展。从这两点来说，在沿海地区选择若干个开放地区和市场就很重要。如果要排个先后次序，我认为上海经济区、珠江三角洲、闽南应是首先考虑的。第三，对因采取地区推进策略而引起的地区矛盾的加剧，要有充分的估计。因为要保证这些地方有充足的资源，其价格水平，包括劳动力价格水平（即工资水平）都要比别的地方高。这样，别的地方就要采取保护措施，否则，受到的冲击是很大的，所以，要预先设计好能够弥补这些缺点、缓解这些矛盾的对策，才能采取这个战略。

刘吉瑞：我对这样的战略表示怀疑。这个战略难以解决两个重要的问题。第一个问题，价格、金融、税收这些体制，如您刚才所说，在客观上要求全国统一行动，很难分区域推进。如果强行分区域推进，会造成双重体制间的激烈冲突，尽管可能采取一些化解的措施，但效果如何，很难预测。第二个问题，这几年先进地区和落后地区之间的差距有扩大的趋势，事实上，在发展政策上，不管采取何种措施，地区发展肯定有先后。在这样的情况下，我们在改革部署上，在先进地区搞先一步的改革，搞所谓的“政策投入”，势必会进一步扩大地区间的差距。现在实际上投资已向先进地区倾斜，落后地区已不可能得到像“三线”建设时期那样多的投资，而且中央在这些地区的投资远低于全国平均水平，如果再在政策投入上让先进地区走在前面，像刚才所说长江三角洲、珠江三角洲先改革，从而产生一种“先改革优势”，那么，地区之间的差异将会越来越大，这种强烈的反差，不仅在经济上造成严重的问题，而且在政治上也可能产生一定的压力。另外，先进地区突破的策略在操作上并不比全面改革容易。如上海经济区要在体制上全面突破，没有全国整个宏观体制改革的配合，是断然不可能的。

吴敬琏：从这几年广东省先放开市场的试验来看，你所说的问题确实已出现了。广东邻近各省采取的办法有两个，一个是行政保护。如果各地纷纷采取行政保护，那么，整个国民经济就会变得四分五裂。而先开放的地区，由于得不到其他地区的粮食、能源、原材料等资源，它的发展除了依靠国际市场外别无出路，而能源、原材料依靠国际市场，实行所谓“两头在外”，实际上是不可行的。另外一种对策，现在有些省已经实行了，就是也放开自己的市场。比如，猪肉调出量最大的四川省，放开了猪肉市场，肉价上升后四川的损失就减小了。那么，有人就会说，这样不就逐渐形成全国统一市场了吗？是的，地区推进的确有这种积极的传导效应。但我们也要看到，内地放开市场后，自己的财力是无法承担的，它必然要求中央给它同先放开市场的地区同样的政策优惠，这又会加剧国家财政负担。所以，靠一地先放开市场，然后自发传导到各地形成统一市场的办法，比起由中央统一部署，来形成全国统一市场的办法，前者的成本代价要高得多，政治上的代价尤其值得考虑。有的经济学家批评我们说，主张按照中央的统一部署进行价格改革和市场组

织，无异于把政府推到第一线去，面对各种可能发生的责难，承担风险。这种意见，从为领导上尽量减少政治责任着想，当然是有道理的。因为改革是一项艰巨万分、充满风险的事业，经常有可能出现失误。但是从改革的利益着想，还不能不要求政府对人民的事业负起责任来，加强领导；而对自己的工作负完全责任，则是一个负责的政府所理应做到的起码要求。

刘吉瑞：先进地区放开市场，如果同后进地区之间没有边界隔开，使用同一货币，就会对相对落后地区造成巨大压力。相对落后地区会被迫做出各种反应，封锁保护、“远交近攻”、以放对放等，无所不有。但即令以放对放，与其被动地、零乱地、各地区先后不一地做出反应，还不如中央统一布置，统筹安排进行改革。

吴敬琏：总而言之，我认为要建立新的经济体制，必须进行分权改革。分权要建立在两个前提之上，或说新体制的两块基石之上，一个是政企职责必须分开，各级政府都不能对企业进行微观干预，企业要成为真正的商品经营者。第二个就是各级政府的行政权力都不能妨碍全国统一市场的形成。在这两个基石之上，行政权力在各级政府之间进行分割，实行中央、地方规范化的分层经济管理。

由于协调改革论者多次提出反对行政性分权，这往往造成一种误解，似乎这一派经济学家是主张中央集权，反对任何分权的。其实，协调改革派不仅赞成根据商品经济的原则，把作出微观经济决策的权力交还企业和市场，而且主张在经济性分权的过程中，在行政系统内也进行分权改革。但后者必须符合经济性分权的大方向。这是因为相对于命令经济而言，商品经济本来就是一种分散决策的体系，在这种体系中，行政系统内部需要进行一定的分工，并且使这种分工规范化、制度化。

刘吉瑞：一谈到中央与地方分权，有些同志就主张在中国实行联邦制，说这更有利于发展商品经济。我觉得实行联邦制还是中央集权色彩比较浓的分权制，要从我国政治、经济的实际情况出发。从其他国家的经验看，联邦制未必就能确保市场统一，中央集权色彩较浓的分权制也未必一定与市场经济矛盾。南斯拉夫实行联邦制，所谓“多中心国家主义”既削弱了宏观调控能力，又破坏了统一市场。日本、英国、法国则实行中央集权色彩较浓的分权制，国内市场分割的状态却没有出现。根据我国的历史和现状，实行中央集权色彩较浓的分级管理体制可能更可行。

吴敬琏：适应和促进商品经济发展的中央—地方分权制，建立在三个必不可少的前提之上。首要的前提就是分权制必须建立在统一市场的基础之上。像美国，虽是联邦制国家，每个州都有相当大的立法权。但美国宪法规定，任何州的立法，如果妨碍了统一市场都属于违宪，这种立法即被宣布无效。在统一市场的基础上，根据各级政府的职能划分职权，地方政府有广泛的行政权力。在我们这样的非联邦制国家，地方政府的主要职能应该是：建设好地方基础设施，规划好地方的发展方向，

促进地区经济发展，同时，各种有关文化教育、居民福利的设施，要由地方政府建立、管理。第二个重要前提是若干个主要宏观总量指标的调节权，必须集中在中央。这里所指的总量指标，主要指财政收支总量、金融收支总量和外汇收支总量。它们如果分散调节，必然造成宏观经济混乱。这是南斯拉夫地方行政性分权给我们最重要的教训。南斯拉夫是个多民族的国家，实行联邦制，六个共和国和两个自治区有广泛的权力，包括货币总量控制权这样最重要的宏观经济总量的调节权。而当每个地方都有了货币总量控制权后，就形成了谁多发货币谁得利这样一种机制，使得每一个有权发货币的地区，都多发货币，来取得其他地区的资源。于是，地区间矛盾激化，通货膨胀压力越来越大，中央政府失去调控能力，不但税收，而且利率、汇率也都是这样。所以，在总结了他们的教训之后，1987年南斯拉夫宪法修改时特别作了规定，这些最重要的宏观经济指标，只能由联邦进行调节。第三个前提是政府财政收入要与企业隶属关系脱钩。在实行了较彻底企业制度改革后，则要做到行政管理机关与企业完全脱钩。也就是说，这种中央—地方分权制是建立在政企彻底分离的基础上的。

刘吉瑞：这三大前提确立的过程，实际上也就是经济体制改革不断深入并取得成功的过程。在这三大前提下，地方政府上没有宏观调控权，下没有微观干预权，因而就可以专心致志地做好其发展各种基础设施、创造和改善投资环境、为企业生产和居民生活提供服务的本职工作。相对于原来大一统的命令经济体制，地方政府一些方面的权力要大大缩小，与此同时，另一些权力则会加强，如地方性法律法规的立法权、基础设施的建设权、制定区域经济社会发展规划和方针的自主权，以及地方财力的支配权等。十分明确的是，地方政府的职能变了，从一个单纯的执行中央政府政策、对经济活动进行行政干预的机构变成一个地方自治性质的机构。

吴敬琏：在规范化的中央—地方分权制下，地方政府的职能主要有这样几个方面：首先，根据宪法或其他全国性大法的规定，进行地方性立法，用法律规范调节本地区的经济社会关系；其次，制定指示性或意向性的区域发展规划和战略，尤其是根据比较优势原理对本地的产业结构作出规划；第三，根据财政预算，搞好基础设施建设，吸引各种企业到本地投资；第四，发展教育、卫生、文化事业以及其他服务事业，兴建和改造城镇；第五，利用财政预算收入和调整地方税等方法，实施收入再分配政策，提高就业率，救济贫困阶层；第六，与工商界和企业保持经常性联系，通过行业协会等组织对企业提供服务和指导；如此等等。从这些方面看，地方政府在经济生活中仍然负有重大责任，也能对经济发展发挥积极的作用。根据我国是后起的发展中国家这样一个特点，地方政府在经济生活中的作用，在相当长的时间内，无疑比现在的西方市场经济国家要大些。

刘吉瑞：中央—地方分权制的核心则是分税制。在明确中央政府和地方政府各自职能的基础上，根据事权来划分财政收支，实行收支对应的原则。具体说来，就是把与中央政府职能相联系的税种划为中央税，

收入进入中央财政预算；与地方政府职能相联系的税种划为地方税，收入进入地方财政预算；除此之外，一些税种作为中央—地方共享税，比例分成。这样做的直接好处是，无论中央和地方，其职能的实施有财力上的保证。同时，财力的严格划分又使得它们不能拆东墙补西墙，必须加强自我约束，实现收支平衡。

吴敬琏：我们已经在宏观调控体系部分较详细地讨论了分税制及其运行原理，这里就不需重复了。分税制与目前的中央—地方承包制有两点本质的区别：第一，分税制是以市场统一、政企分开、总量调控大权归中央为前提的。当然，分税制也能反过来促进这三大前提的实现。而中央—地方财政承包则与这三项原则相悖。第二，分税制是一种规范的、一视同仁的体制，而中央—地方财政承包制则一地一率，承包条件以中央、地方政府之间的讨价还价为转移。说得苛刻一点，在改革进行了将近十年的今天，中国目前还没有统一的税制。

刘吉瑞：可是不少同志总觉得中央—地方政府的承包制比较实用，在中国行得通。因此，在财政承包的基础上，1988年又普遍推开了外贸包干制。由于外贸承包实行的时间短，它的影响、后果现在还不能完全把握。但我认为，从长远看，贸易包干制可能弊多利少。

吴敬琏：刚才我们已谈到南斯拉夫的经验，外贸、外汇的总量调节权应该归中央，如果分到地方，会造成各部门、各地区在国内互相封锁、抬价抢购，在国外低价倾销、自相残杀。南斯拉夫出现过这种情况，有的共和国低价出口原料，其他共和国则高价进口同一种原料。我国实行外汇留成以后，同样的事例也已发生。现在进一步实行外贸大包干，就把这一套办法固定下来并大大强化了。看来，在国内抬价争购出口物资，在国外互相压价倾销，以及耗用宝贵的外汇大量进口洋烟、洋酒及其他价高利大的“洋货”的局面，会进一步加剧。

刘吉瑞：对我国这样一个经济落后的大国来说，应该是国内互相竞争，对外要统一。而在外贸大包干下，统一对外很难实现。

吴敬琏：而且国内的竞争也很难开展起来。因为有行政保护，地区间很难开展公平竞争。有的同志说，外贸承包后，对在国内抬价抢购，就有了一种财务上的约束。我看这种想法可能是过于天真了。从表面上看，地方承包了外贸盈亏以后，如果抬价争购，换汇成本就提高了，给地方财政造成很大负担。其实，承包时已把相当大的进出口权力给了地方，而在进行行政管理的和追求经营利益的是同一个主体的情况下，地方政府就会利用行政权力，来谋取利益。比如说，紧俏商品如某些家用电器国内价格很高，是进口这类商品的官价汇率价格的几倍，甚至是按平均换汇成本计算的价格的好多倍。利用国内外的巨大差价和外汇官、市价的巨大差价，地方政府只要有权或有办法进口这类商品大量盈利，那么，把出口商品的收购价格抬得再高也能弥补。而这样一来，一方面国内价格因为抬价抢购上涨得很厉害，另一方面进口结构恶化，宏观经济利益受到严重损害。

刘吉瑞：看来，行政性分权的道路走不通，已经为国内外的经验反复证明。我们当前的改革要取得实质性进展和最终胜利，必须坚持经济性分权的正确方向，排除各种行政性分权措施的干扰。

第八讲
跨越企业承包制

刘吉瑞：经济生活有其内在逻辑，承包也有承包的逻辑。如果在某一层次如中央和地方之间实行了承包制，地方要完成承包任务，就得将承包指标层层分解，一包到底。因此，我们面临的选择可能是要么不包，要么层层承包，一包到底。应该说，企业承包制的思路是很早提出来的。农业生产责任制取得初步成功时，一些同志就很自然地产生了一种朴素的想法：让“包”字进城，将承包制引入城市工商企业，走“农村包围城市”的道路。从1987年开始，这种思路成为改革的指导思想，所以企业承包制在全国很快推广开来了。一时间报刊上充满了对承包制的赞扬声，有的甚至说：“一包就灵”“早包早受益，晚包晚受益”，要求“一包到底”。一些同志认为，企业承包制是在目前条件下我国深化改革的唯一途径，最近几年我们要靠承包吃饭。更有少数同志论证，如果社会主义初级阶段长达一百年的话，那么在整个初级阶段，我们都要靠承包。但是1988年上半年以来，承包制在实践中暴露出了不少问题，从而引发了承包制到底是通向体制改革目标模式的桥梁，还是下一步改革的障碍的争论。我以为，不管主观上对企业承包制抱什么态度，鉴于承包已是我国经济生活的现实，因此我们很有必要对此进行严肃认真的研究讨论。

吴敬琏：认准承包制是中国改革的最好道路的同志，有一个经常引用的也是最有力的论据，就是农业一包就灵。既然农业部门能一包就灵，那么城市经济也会这样，所以“包”字进城就应当成为整个改革的方向。我觉得这些同志在推论时忽略了极其重要的一点，即生产关系必须适合生产力性质这一普遍适用的原理。现代城市工商业同我国传统农业无论在生产的技术属性还是社会属性等方面，都存在根本的差别。国内外的经验表明，将现代工业的管理体制照搬到相对落后的农业中去，效果不那么理想；同理，也不能反过来将适应较原始的农业生产力水平的农业经营管理体制大体不变引入城市工商业。从生产的自然属性或技术过程看，农业有这样一些明显不同于工业的特点：首先，现阶段我国农业的投入，除了种子、化肥、农药、农用工具等比较简单的原材料和设备投入外，主要是劳动投入。也就是说，农户利用自然条件，用自己的劳动耕种土地，生产各种原料和最终产品。这样，投入同产出的关系和单位之间的横向联系就相对简单得多。相反，工业品产品种类繁多，不仅生产最终产品，而且生产半成品，投入产出关系和横向联系极其复杂。其次，农户使用的土地可以平均分割，从而使各农户之间生产条件的差异比工业由于资本装备程度不同而又难以平均分割造成的差异要小得多；第三，农业的产出一般是大宗产品如粮食、棉花、油料。这些产品即使品种各异，总的来说品质差别不大，能用相对简单的技术、经济

指标衡量和考核，而大多数工业产品则不是这样。就社会属性看，农产品出售的部分和国家需要对之调配的比例较小，农业推行承包制时这部分占整个产值的比例也不过20%～30%。农业商品化程度的低下，使得实现承包制后，政府能在负担比较公平的前提下给农户包定承包基数。对农户来说，交足了政府的，留下就是自己的。留下部分的多少反映了各自努力的大小和效率的高低，因而能发挥农户积极性。而农户的积极性提高，产出的增长，一般来说与宏观经济利益不会发生太大的矛盾，或者至少说在现阶段矛盾不是很大。即使发生矛盾，政府调控也相对容易。但工业的社会化、商品化程度很高，不论采用行政方式还是市场方式，客观上总需要社会有一种统一的机制来进行调节。并且工业企业本身的效益与宏观经济效益背离的可能性要比农户大得多，社会调控的复杂性大大提高了。在生产单位内部，农户以自然分工为主，管理和分配关系都是那么明朗、清晰，而现代工业企业内部的关系却要错综复杂得多。凡此种种，都使得适合我国前一阶段农业生产力水平和社会化程度的承包制，从总体上不能适合我国城市的现代工商业。1983年初在一些城市工商企业中曾经搞过承包，引起了上半年的经济混乱。大家从那次承包中得出的教训是：承包不是城市改革的方向，还是要把理顺基本经济关系放在首位。而要理顺基本经济关系，当时设想在价格不能大改的情况下，先用税收杠杆来调节，实行利改税。后来又发现用税收弥补价格不合理，不仅是不充分的，而且会造成新的不合理。顺着这条思路走下去，人们逐渐地形成了以价格、税收、财政、金融等的配套改革来推进改革的设想。1986年还设计了方案。后来这一思路在理论和实践两方面都碰到一些同志的反对，于是又转向承包这个一度放弃了的老办法，普遍推广由行政主管机关发包、企业承包，“包死基数，确保上缴，超收多留，欠收自补”的企业承包制。

刘吉瑞：工业企业是否实行承包，争论进行了多次。1987年决定普遍推广承包制，除了上面您讲到的理由外，原因可能还在于短期的财政考虑。因为1986年财政赤字较大，当时判断1987年财政的窟窿可能进一步扩大。怎样增加财政收入、填补财政窟窿呢？从短期看，就是层层承包，通过承包迫使企业上交更多的税利，保证财政收入的增长。

吴敬琏：对增加财政收入来说，自1987年4～5月全面推行承包以来，乍一看确实起了一些作用。4～5月承包后，7月份财政收入开始回升。其中一个原因是企业职工要发奖金，必须先完成承包的上缴税利任务，这样使财政收入有了一个相对稳定的来源。而企业若增产增收，超过承包指标，国家财政又可以分成。可是从稍长一点的眼光看，承包也具有一些明显的缺点。我想主要有这样几个方面。第一，承包制推动企业追求数量增长。企业向政府承包的上交税利指标，表面上是一个价值指标，但在企业效益不能迅速提高的情况下，企业要完成每年递增的承包指标并且多创税利、多分奖金，不得不扩大产量。在承包制下，企业依然像在指令性计划体制下一样，具有数量增长的行为倾向。于是，表面上的价值指标转化为实际上的实物指标，增长主要依靠增加投入实现。第二，承包使一些企业出现行为短期化倾向。目前的承包期一般为三年，因此承包者的经营目标自然是三年利润最大化。这使得企业追求

短期利益而忽视企业长期发展。企业承包后忽视机器设备的正常维修保养，不愿进行技术改造和长期投资的现象相当普遍。更有甚者，我国本来固定资产估值和折旧率就太低，加之承包制下有的企业把折旧基金和扩大再生产基金用来抵冲税收，造成“假利润”，然后把这部分“假利润”当奖金分掉。这样就会形成“吃老本”的现象。第三个明显的缺点是，承包后企业的涨价冲动更加强烈。因为对企业来说，再也没有比涨价更容易完成上交指标、多得收入、多分奖金的办法了。所以，从短期看，承包的确有稳定国家财政收入的正效应，但是因为它损害了财政收入的基础——长期经济效率的提高，时间拖得越久，负效应就越明显。

刘吉瑞：增加国家、地方政府的财政收入，是构成推广承包制的一个直接动因。不过当初在作出这个决策时，指导思想上还有通过承包扩大企业各项权利，促使其自主经营、自负盈亏的考虑。现在看起来，承包并不能起到这样的作用；它不能从根本上保证企业自主经营，也难以促使企业公平竞争。承包这个词，英文译作contract，就是契约、合同、合约的意思。但实际上，我们的承包和西方市场经济国家的契约存在本质的区别。承包制中，发包方通常是行政主管部门，发包方与企业承包者的关系是行政上下级关系，两者的地位不同；而在市场经济中，合约双方都是独立的商品生产者，彼此的地位是平等的。就拿承包制中确定承包指标和承包基数来说，承包指标最初是一个综合性的价值指标，即上缴利税额。按照一些同志设想，只要企业承诺完成这一指标，行政就丧失了干预企业的权利。但正如您刚才指出的，由于上缴基数指标管不住数量扩张冲动和其他各种短期行为，使得行政主管部门有充分理由追加各种考核指标，如投资指标、技术改造指标、安全指标、新产品试制指标、产品品种和质量指标等等。这样，等于重新把原来的各项指令性计划指标下达到了企业。至于承包基数，也并不像一些同志想像的是由招标市场上的竞争决定的，而是在行政上下级之间一对一讨价还价的基础上确定的。我们曾在杭州花了相当长的时间，调查市政府、主管局、企业是怎样确定基数、层层承包的。发现情形大致这样：市府根据本年度财政预算和上交中央、省的税利状况，匡算出全市企业上交税利的总额；然后市府将总额分解到各主管局，由主管局算细账，在局内将指标分解到所属厂；再由主管局同各厂进行一对一的谈判，落实承包基数。在主管局同企业谈判时，由于双方一时难以达成一致意见，主管首长也有可能物色其他投标者，搞竞争性招标。但实质是，上头财政的盘子定死了，企业包也得包，不包也得包，厂长经理可以调换，指标却只能就高不就低。因此从某种意义上说，通过承包这种形式，企业的行政隶属关系比利改税时不是减弱而是加强了。

吴敬琏：承包的基本内容主要是确定上级行政部门给下级生产单位什么权利，企业对上级行政机关承担什么责任和义务，从总体上说，它使下级生产单位对上级主管部门的行政隶属关系更加紧密了。不过，同原有的指令性计划相比，情况有一些变化。表现之一在于，承包时企业可以向上级讨价还价，不像指令性计划时那样得无条件地绝对服从。对企业来说，如果能在确定基数时使上级机关有所让步，那就能先发制人，在今后几年“坐收渔利”。你所说的财政上交任务繁重的城市，主管

部门确实不太会让步，承包条件较苛刻。但同时也应看到，我们中国是一个具有“有事好商量”的传统的国家，人情大于王法的准则即使在公事公办时也能通行，通过同学、同事、朋友、战友、老上级、老部下以及各种亲属关系的网络，以至请客送礼等方式，有可能使上级主管部门让步，或者把原定要求企业完成的承包任务转嫁到其他企业头上。表现之二是，在承包期间，企业家有比原来更大的自主权和机动权，尽管这种权利很有限，又十分不牢靠，但鸟笼子毕竟比原来大了一些。企业经营自主权有所扩大，一方面为企业改善经营、发展生产创造了条件，同时也使企业有可能为本企业的短期利益而与政策法令抗衡。“上有政策、下有对策”，说的就是这种情况。表现之三是企业追求利益的动机比以前强烈，但依然缺乏承担风险的机制，即“只负盈不负亏”，企业仍然能吃国家的大锅饭。特别是在市场公平竞争环境没有形成的情况下，承包者可以用非经营性的手段，为争取低价投入，改变产品品种乃至插手流通领域赚取差价等办法来完成上缴任务，多留、多分利润。承包引起的这三方面的变化有利有弊，很难说经过承包企业对行政的从属关系削弱了，或能自负盈亏了。

刘吉瑞：负盈不负亏的问题在承包制下确实没有得到解决。证据是亏损企业照样分奖金，绝少有企业因承包经营不善而破产拍卖的。有的同志说，通过私人财产抵押的竞争性招标、投标即能解决问题。实行的结果怎样呢？据四川的同志讲，他们那里一家经过招标投标后承包的企业因经营不善发生了亏损，于是就把承包者——厂长抵押的房子收归国家所有。但你还得给他房子住，结果房子是归国家了，他还是照住不误，只不过每个月需象征性地付几元房租。

吴敬琏：在目前的条件下，要分清亏损是由于外部条件改变引起的还是经营不善引起的，或这两种因素各占多大比例，相当困难。而如果原因不明，责任不清，就谈不上没收抵押财产了。即令没收了数量有限的抵押财产，你还得安排好这个承包者的生活，因此没收财产起不到应有的震慑作用，主管部门也很难来真格的。上面说的还是指处理经营不善而又奉公守法的承包者；如果有那么一些投机取巧、心术不正的人，利用少量抵押财产即可承包资产价值超过其抵押财产几十倍、几百倍乃至上千倍的企业这一点，用几万元钱承包了资产价值几百万、几千万的企业，然后任用他的亲戚、朋友、哥儿们，用分发红包、奖金、实物等办法损公肥私捞一把，但又大法不犯，待企业亏损或“资不抵债”进行清算时，他拿出抵押财产赔偿。那么，这样的“负亏”又有什么意义呢？他给国家造成的损失何止他抵押的一座住房或几万元银行存款？而钻制度空子攫取的国家财产，早已使他和他的亲朋好友腰缠万贯！我这样说决非危言耸听，旧社会和国外都有过企业经理、账房这样搞鬼作弊的事例。我们目前各地正在探索的财产抵押承包制，不仅没能从制度上对这种作弊行为进行必要的限制，相反留下了许多的漏洞。

刘吉瑞：还有一种流行的说法，认为承包制是“实行两权分离的良好形式”，因此要“层层落实”，直到班、组，乃至劳动者个人。我觉得也多少有点似是而非。您怎么看这个问题呢？

吴敬琏：我们这几年在搞社会主义商品经济的时候，常常遇到一个问题，就是由于中国长期是一个小生产者充斥的农业社会，在引入现代商品经济的概念和做法时，往往因为农业社会的思想和习惯在社会上有压倒优势而变得面目全非。关于所有权同经营权分离的问题，情况就是这样。我曾经指出过，所谓两权分离，是马克思曾经提到过（“乐器的所有者”同“乐队指挥”之间的分离），但只是在本世纪中叶的股份公司中才发展起来的概念。而“承包制”却是古已有之，在农业社会的等级所有制中流行最广的做法。把这两种性质根本不同的东西混为一谈是不妥当的。在承包制的条件下，企业的经理人员并没有大股份公司中经理阶层所具有的全部控制权，而上级主管机关也并不像股份公司的所有者（股东）那样，握有全部所有权，它们的所有权（表现为对盈亏负完全责任）是多少打了点折扣的。所以，如果说承包制是在公有制中建立“等级所有制”的有益探索，倒还是有些道理的。至于社会主义大中型企业能不能层层落实等级所有制，那就是另一个问题了。我自己也曾倾向过把社会主义公有制改造成分层的等级结构，国家拥有“最终所有权”或“最高所有权”，企业则拥有“部分所有权”。但是后来我越来越认识到，在社会化大生产中搞“层层分封”，是一种历史的倒退。如果真要这样做，给大企业带来的将是一场灾难！

刘吉瑞：部分赞成推行承包制的经济学家，也承认我们上面所讨论的承包制的一些弊端。但是他们认为之所以存在这样那样的问题，主要原因在于目前的承包制还不够彻底，也就是承包时没有把双方的权利和义务“包死”。“包不死”，政府对企业的约束硬不起来，就会产生讨价还价、负盈不负亏等诸如此类的弊端。

吴敬琏：初看起来，这样的议论不无道理。可是如果进一步分析为什么“包不死”，以及“包死”了又会怎样，那么就会发现这种议论有点似是而非。“包死”即硬化承包指标约束，固然是承包制得以成功的基本条件，但“包死”要有一个前提，即外部环境大致稳定不变，可是，我们是在改革的时代、改革的环境中搞企业承包的。改革时社会经济结构、各种经济关系都处于巨大的变动之中。在这样一个变革时期，要固定企业经营的外部环境并“包死”基数，显然是不现实的。企业经营的内部条件和外部环境都在变，你如何“包得死”？当然，确定承包基数时可估计一个预期值，但无论是绝对值还是增长率，无论是定比还是环比，又能具有多大准确性？譬如，目前的物价上涨率已达两位数，恐怕是1987年承包时始料不及的。两位数的物价上涨对企业完成承包指标有什么影响，对不同的企业又有什么不同的影响，要不要修改调整承包基数，需不需要用不变价格来测度承包额等等，这些都是确定承包基数时无法回避的重大问题，同时也是根本无法解决的。因此，只要外部环境不断变化，承包制就势必受到各种变动因素冲击，需要不断对基数进行调整，很难“包得死”。反过来说，要使基数能相对稳定并对企业具有约束力，又非要保持外部环境的不变不可。而如果真要保持外部环境的不变，那只得停止或推迟除承包责任制以外的改革，特别是价格、税收、财政计划、物资配给、外贸等方面的改革，回到“超稳定”的命令经济体制去。“包了改不了，改了包不了”，这就是承包制在现实中的两难困境。

刘吉瑞：承包制与其他方面特别是经济运行机制改革的矛盾确实存在。比如价格改革，无论是产品比价的调整还是行政定价改为市场定价，都必然要求全面调整和修改承包指标。否则，在各企业内部经营管理状况没有发生重大改变的情况下，价格改革带来的利益分配变化可能使本来经营好、盈利多的企业顷刻转为亏损，也可能使原来经营不善、效益低下的企业一夜变成暴发户。计划、物资配给等体制的改革也会冲击承包。我想补充的是，从这里可以引出两个逻辑上的推论，一是企业承包制只能在宏观管理体制改不动的条件下才能实行。其实，前段积极主张实行承包的一些同志也正是从这样的角度来论证的。他们认为，既然1986年设计的价税财联动方案出不了台，宏观管理体制改不动，那就实行承包制吧。二是企业承包制只能在宏观管理制度已基本改好的情况下实行。因为那时企业外部环境变动就比较小了。但是，矛盾或逻辑悖论又随之出现。在第一种条件下，无异于说要在传统体制下搞承包。对推进市场取向改革来说，这样的承包显然没有意义。在第二种情况下，市场体制的框架已经确立，就没有必要实行承包制。我们不妨这样概括企业承包制与国民经济宏观管理体制改革的关系："在改不动的时候包，只能取得某些短期效益；在改革的时候包，包也包不住；在改革以后包，包就没必要。"

吴敬琏：我们前面讲到，在改革的时序安排上，一定要尽可能使眼前的改革为下一步的改革创造条件而不是设置障碍。事实证明，企业实行承包制以后，宏观经济体制方面的任何一项改革都会碰到新的困难，因而很难说承包制是向商品经济新体制前进的较好过渡形式。在我看来，即使通过承包能走向新体制，那也必然大大地增加改革的成本。因为在承包制下，包不死，对企业就没有硬的财务约束；而如果包死了，以后的每一项改革都要求政府和企业重新进行谈判，确定国家和企业都能接受的基数。而每一次谈判，总存在把企业经营方面的失误划归到体制改革、外部环境变化头上的可能性和倾向。结果，每一次谈判，国家都得"让利"。越改革，国家让出的利越大，改革付出的成本越高。另外，一次次的谈判和连续不断的让利，实际上否定了承包指标的严肃性和约束力，企业财务约束也因此而软化。

刘吉瑞：经济结构变动与企业承包制的关系，也与刚才讨论的一对关系大致相似。大家都承认，我国目前的产业结构依然很不合理，存在各种扭曲。结构扭曲既导致资源配置的低效率，也是资源错误配置的结果。为了提高资源配置效率，需要在改革过程中不断校正扭曲，调整结构。可是，承包制与产业结构的变动和调整存在极大的矛盾。目前的承包制，隐含着一个十分重要的前提，即现有的经济结构是合理的，在这样的基础上，各部门、各企业实行量的增长，盈利企业的利润以一定的比例增长，亏损企业则进行减亏承包，最后也扭亏为盈。隐含着这样一种假设前提的承包制，在实践中就与结构优化产生了矛盾。一方面，结构变化和调整不仅使承包基数难以固定，而且要求长线部门的亏损企业实行关停并转，盈利的也要控制增长，从而否定了"盈利的增利，亏损的减亏"的承包准则。另一方面，在结构扭曲的条件下如果包死了，结构扭曲现象即使不更趋严重，至少不可能得到及时校正。

吴敬琏：这就提出了一个更加具有根本性质的问题：承包制是不是一种适合于社会化大生产的企业制度。我们以前谈到过，现代经济供产销关系错综复杂，生产技术和供求关系变动不居，旧的行政控制机制难于适应复杂多变的情况，有效地配置和利用有限的资源，因此需要改革。市场机制的长处，就在于它能够促使企业根据瞬息万变的情况，不断创新，这就保证了资源配置效率和微观运作效率的不断提高。

而企业承包制是与这样的立意背道而驰的。

搞承包有一个隐含的前提，就是承认任何企业，不管是长线部门的企业，还是短线部门的企业，不管是效益高的企业，还是效益低的企业，都有生存的权利、发展的权利、利润分成的权利以及增加奖金的权利等。在确定企业留利和奖金时，采取“倒轧帐”的办法，按照过去若干年留利和分发奖金水平确定基数及其增长率。这样，好坏一锅煮，优胜劣汰无法实现，长线不能变短，短线也长不了。

其次，承包制要求稳定“外部条件”，这意味着“固化”现有的经济结构。即使我们假定现有的结构是合理的，在一个不断创新、不断变化的世界里，固化也意味着停滞和慢性自杀。因此，在参数不能反映现实的技术变化和供求变化的条件下，用你所概括的“盈利的增利，亏损的减亏或扭亏增盈”的办法搞承包，即使调动、发挥了企业生产经营的积极性，也极有可能恶化经济结构，降低整个社会的资源配置效益。

刘吉瑞：既然承包制并不能使企业走向自主经营、自负盈亏，又同国民经济运行机制的转变和经济结构调整存在矛盾和冲突，那么我们是否能得出企业承包制不利于竞争性市场的形成，与市场取向改革的目标模式相矛盾的结论呢？

吴敬琏：我认为可以这样说。因为把前面所说的概括起来可见：第一，从短期看，承包制可能具有促使企业扩大产量、增加财政收入等积极作用，但从长期看，消极作用却比较大，把现有的利益格局和经济体制也“固化”了，不利于社会主义市场经济新体制的形成。第二，承包制不能促进企业根据情况变化进行创新，固化了经济结构，不利于效率的提高。总之，它仍是一种行政控制方式，只不过不是由中央行政机关进行经济协调和资源配置，而是按照等级的原则由各级行政权力进行分散的协调。

刘吉瑞：有些同志认为，通过招标、投标引入竞争机制，有可能在承包中培育市场经济新体制的因素。您觉得怎样？

吴敬琏：我认为，这种说法是有问题的。最主要的竞争机制就是健全的市场体系和合理的价格体系，没有这两条，企业之间无法开展公平的竞争。现在搞承包制，实际上就是要绕开价格改革，不在形成竞争性市场上打攻坚战，而用一户一率的非规范行政控制来代替市场协调配置资源。在这种体制下，首先，企业与企业之间就不可能进行公平竞争。

其次，即使不同的承包者在竞相投标争取承包一个企业时，也不存在真正的竞争。因为这时谁能承包谁不能包，主要不取决于投标者的经营能力，而取决于他同主管上级的关系。往往出现这样的情况：同一承包基数，即使A和B的经营管理能力相当甚至A远胜过B，B能包，A却不能包，或者A包了完不成任务，B包了反而能完成。为什么？承包者与上级主管部门首长之间的关系带有很大的“人格从属”色彩。这种关系与商品经济中契约双方的平等关系完全不同。在承包制下，不是竞争在选择投标者，而是上级首长在选择下级。换言之，不是市场的自然选择决定谁当经理，而是组织部门、行政当局任命厂长。因此正如你上面所说的，把承包制翻译成“contract system”实在不妥。有些外国经济学家比较尖刻，说欧洲中世纪规定领主和附庸之间相互关系的“社会契约”大致与我国目前的承包制相当，承包制应翻译为“social contract system”。退一步说，即使原来比价比较合理，市场比较健全，实行了目前这种一户一率的承包制以后，比价关系会因此而逐渐扭曲，市场也会因此而支离破碎。所以我认为即使作为过渡措施，承包制也不是一种正确的选择。在1988年初发表的一篇文章中，我就指出小企业包不如租、卖，大企业还是通过税利分流、清产核资、落实产权等工作，逐渐走向股份制。

刘吉瑞：可是1987年以来，各种形式的承包制不仅在企业普遍推开，而且进入了非生产性部门。医院、学校、文艺团体、科研机构、报刊出版社，甚至政府行政机构、派出所等，都纷纷确定承包指标，逐层分解落实，以为“一包就灵”。譬如，学校教师必须保证升学率达到百分之几十，才能拿到奖金。区、乡政府工作人员必须使该地区出生率或人口增长率降至千分之几，否则他们只能拿基本工资。记者一个月得写几千字的稿子，指标以内算是分内事，不给稿费，超过指标每千字40元稿费。如此等等。前一段时间《参考消息》登了篇海外报道，说的是河南省一个县城的工人李信文，吓跑了一个正在偷窃自行车的小偷。当他把这辆自行车推到派出所，要求登记处理时，派出所不予受理。他找了四家派出所，派出所都借故不管。为什么？因为派出所也实行承包责任制，按派出所所辖地区的人口数，包定了民事或刑事案件的指标，如超过指标，派出所工作人员就要扣掉奖金。你李信文不知底细，推一辆自行车要求立案处理，岂不是要派出所的好看吗？派出所人员当然要对李信文白眼以待了。

吴敬琏：你说的李信文的事，是香港《南华早报》的一位记者写的。这看起来是一个笑话，但又使人怎么也笑不起来。根据我们上面的分析，即使承包制在农业中取得了巨大成就，那么当它引入工业中时，就已经存在从真理再向前跨越一步走向谬误的危险，而当人们继续把它推广到非生产性事业部门乃至政府管理部门时，就可能转变为可悲可怕的社会闹剧。中学教师包大学升学率，学校就不会把重点放在学生的全面发展上，而只能片面追求升学率，死保高考科目。医院承包了利润、创收指标以后，出现了两种情况，一是开药方时给补药、多开药，甚至硬塞给病人一些无效的药，以此来创收；二是一些著名的大医院，承包后大家都不愿进行基础理论的研究和科研、教学工作，都要求去搞门诊。因为在门诊部直接创收，能多发奖金。北京的一些政府机关和科研

机构，实行出差费按人头承包，节约归己。结果，一方面确实该出的差如下乡调查研究等，因受经费限制而只得取消；另一方面，没有必要出的差，却总有人去，因为每个人有一笔出差费，总有一些闲不住的同志利用这笔费用去外地游山玩水。

刘吉瑞：我去农村调查，问基层工作的同志现在最难办的事情是什么，他们说“一是催公粮，二是抓婆娘”。粮价偏低，农民不愿种粮食，种了粮食也不大情愿出售给政府的粮油收购站。于是公粮上交指标就成了乡政府和村民委员会工作成绩的重要考核指标，他们就有一个挨家挨户催交公粮的任务。计划生育，确是关系国计民生的大事。但农民文化素质的低下，法制观念的淡薄，农村养老保险制度的缺乏，思想政治工作的落后等因素，使得现阶段控制农村人口增长面临许多困难。在这种情况下，将基层干部的工资、奖金与计划生育指标挂钩，即包定乡、村的出生率和人口增长率，就有可能促使基层干部用简单、粗暴的方法对待农民。我总觉得，在农村经济的社会化程度大大提高了的条件下，如果不深化农村的改革，不调整农产品收购价格，不在农村建立养老保险制度，普及教育和文化，光是靠承包这种比较原始的管理办法，是不能从根本上调动农民的种粮积极性并鼓励农民家庭实行计划生育的。

吴敬琏：这里提出了两个十分严肃的问题。一是在农村商品经济已有了比较大的发展的情况下，承包是不是应当有所发展和向哪里发展。二是非生产部门的改革怎么搞。我们这里着重讨论第二个问题。传统体制下对非生产性事业，一是国家包揽过多。由于我国经济不发达，包揽过多、战线过长，必然导致关键部门如教育部门资金短缺，难以迅速发展。二是生产事业部门的行政化。医院、科研机构、新闻出版单位等几乎都成了一级行政机构。三是许多部门人浮于事，责任不明，效率低下，上上下下都吃国家大锅铖。但是，非生产事业部门十分复杂，一般又承担特殊的社会职能，改革时一方面要根据各自的特点，注意发挥其社会职能，一方面又要在其内部建立岗位责任制，打破大锅饭，而不能不加区分，连提供公共物品（public goods）的部门也采取层层承包方法，用盈利指标来考核，迫使它们实行完全企业化的经营。拿出版社的改革来说，为发展科学、促进学术的繁荣，政府一方面仍然要对学术性的出版社加以资助，鼓励它们出高质量的学术著作。在这里不是推广市场原则就能解决问题的。另一方面，对于大多数商业性、盈利性出版社，政府则应与它们脱离关系，使它成为独立经营的出版社。当然政府仍然要通过新闻出版的法律进行管理，如禁止出版黄色、淫秽读物。而如果采取一刀切的办法，在所有出版社搞承包，用盈利指标考核其工作成绩，势必导致“劣币驱除良币”，著书不如编书，编书不如卖书，印好书不如印坏书，结果必然败坏社会风气，降低全民族的文化水平。对文艺团体也是如此。应将文艺团体分解为两大类，一类以弘扬艺术、提高全民族文化水平为宗旨，因此需要政府资助。另一类提供文化娱乐产品，具有商业价值，则应实行企业化经营。至于基础教育以及供应所谓公共物品的部门，即使西方市场经济的教科书，也认为不能把赢利作为目标函数、采取市场原则进行产品的分配。政权机关如上面提到的派出所，以及军队、法院等等，担负着维持社会秩序、与犯罪行为作斗争、

为公众提供安全服务的职能，更不是市场机制起作用的场合。降低犯罪率固然是警察的目标，但你能事先规定一个比率考核他们吗？有些犯罪行为，警察不去追查，大家根本发现不了，但对社会的潜在危害是巨大的。警察去追查了，消除了隐患，反而增加了该地区统计表上的发案率，警察可能因此被扣掉奖金。这样的责任制岂非荒谬！假如管辖某一街区的警察专门把罪犯从他管辖的地区驱逐到邻区，他的承包指标能很好完成，但相邻街区的发案率却大大上升，那么这个警察应受到奖励还是惩罚？总之，在非生产性行政事业部门进行改革时，首先，要分清哪些领域能采取市场原则，哪些领域不能采取市场原则；其次，即使需引入市场机制的领域，也不应凡事靠“包”。

刘吉瑞：相对于经济体制改革而言，科技、教育等部门的改革目前才刚刚起步。我们需要在这些领域进行各种探索。但十分明显的是，在这些部门的许多领域，是不能按市场原则来组织经营和管理的。否则，就可能出现如美国经济学家阿瑟·奥肯（Arthur Okun，1928～1980）所说的“金钱侵犯人的基本权利”的状况。简单地用承包方法来管理非生产性事业部门，更不是改革的方向。

我们已经分析了地方、部门承包制和企业承包制的诸多弊端，以及承包制与市场化改革相矛盾的方面。而且，从世界范围看，在社会化程度较高的现代工商业中，无论西方市场经济国家还是实行集中计划的社会主义国家，都没有像我们这样普遍实行承包制的。我想，这决不是因为我们中国人特别聪明，发明了承包制，而外国人特别愚笨，竟然不知道或忽略了这一简便易行的管理方式，而是因为现代工业从本质上排斥承包制。因此，如果我们要发展商品生产，就要遵循商品生产和现代工业管理的共同规范，按照社会化大生产的内在要求组织生产，进行管理。

吴敬琏：人们对于承包制以及与承包制相类似的非规范行政控制的缺陷的认识，是逐渐深化的。最初，大家认为承包的缺陷可以通过它本身的改进和完善得到解决，现在发现这种办法不大行得通。因为承包的许多缺陷是承包制的非规范调节的性质本身所具有的，不改变非规范的办法，就无法克服这些实质性的缺陷。从根本上说，承包的非规范办法与现代社会化大生产的本性相矛盾，从而决定了它的历史命运。前面已经说过，在农业社会中，社会联系十分松散，生产投入或者取之于大自然，或者完全可以由一家一户独自解决，其产出也只有很少的一部分到社会上去交换。所以，农业社会的产供销或资源配置既不需要经过市场，也不需要经过集中的计划机关，在这样的情况下，需要由社会处理的只是供养军队、政府等等的少量剩余产品的收集和分配工作；处理的方式既可以是集中的，也可以用分封和“承包”的办法。但是，在社会化大生产情况下，各个生产单位之间的联系十分复杂，错综复杂的产供销客观上要求由一种社会统一的机制来协调，或者是分散的市场机制，或者是集中的行政机制。这时，采用承包一类分散的行政体制就不能有效地协调社会生产和合理配置资源了。这是因为，现代工业需要平等和客观的评价，而农业社会的经济关系却是建立在“一对一”的人格纵向从属

基础上的，交易的条件因当事人的身份、地位、“关系”而异。前面我们谈到，法国由于实施了中央与地方包税的包税制，其现代化的进程比英国晚了100年。南斯拉夫在60年代中期改革时，政府与各个生产单位之间订立了各种“社会契约”，规定社会给生产单位何种保证，生产单位对社会负有哪些义务，交纳多少钱，负责搞哪些基础设施。现在发现这种做法是造成目前南斯拉夫既无计划又无市场局面的一个重要原因。一些南斯拉夫的经济学家甚至认为这种“契约经济”类似于封建关系。因此，各个国家在现代工业中，一般都不采用承包这种管理方式。我国是一个具有小生产传统的国家，在传统的中央集中配置资源的体制弊端显露以后，人们就想通过改革来建立新的体制。但新的体制是什么样的体制呢？当人们不愿遵循商品经济的共同规范努力建立以市场关系为基础的新体制的时候，就会按照小生产的观念，引入只适应于农业社会的非规范的管理方式来管理大工业。

刘吉瑞：匈牙利经济学家科尔奈在1985年的巴山轮会议上就指出，在社会主义经济改革中，当传统的社会主义体制即行政直接控制的IA体制被打破以后，理应走向有管理的市场协调体制即IIB体制，但是，由于各种原因，东欧诸国都出现了变相的行政控制IB体制，即用分散的和非规范的间接行政控制体制来取代原有的集中行政控制（IA）体制，用逐个确定企业的税率、补贴、价格、工资，使企业从属于上级行政机构的办法来代替原有的集中计划。与IA相比，IB体制似乎更灵活，更多地依靠经济杠杆，但它对企业的微观干预更加无孔不入，更不规范。我认为，我国目前实行的地方、部门承包制和企业承包制，就是科尔奈教授所说的IB体制的变形。如果让这种IB体制长期延续并逐渐固定化，那么市场取向改革的目标就难以实现。我们在现阶段，特别需要充分认识IB体制的危害性，以免陷入只是用新的行政干预替代旧的行政干预的歧途。

吴敬琏：问题在于即使在主张市场取向改革的人们中间，对IB体制是否比IA体制优越，IB体制是否从IA体制走向IIB体制的必经阶段等问题，也存在不同的看法。我个人倾向于这样一种观点：只要目标明确而又部署得当，完全有可能从直接行政控制走向有宏观管理的市场经济体制。即使在改革过程中要采取某种形式的间接行政控制，也要尽可能缩小间接行政控制的范围，缩短其作用的时间。经验表明，如果像匈牙利、南斯拉夫那样，进入了行政间接控制的“怪圈”，体制改革就再也难以推进了。但另一些同志认为，即使行政间接控制体制存在这样那样的弊端，但总比原来的直接行政体制前进了一步。因此，凡是有利于冲破行政直接控制的措施，如中央向地方放权让利、实行承包制等，都是符合改革大方向的，都要积极支持。他们的这些意见，粗看起来也有道理，特别是在冲破行政直接控制体制的初期，由于打破旧体制释放了一些原来被束缚的能量，放权让利调动了地方和下级的一些积极性，似乎表明只要沿着行政分权和间接行政控制的路子走下去，体制改革就能成功。但东欧一些国家和我国经济体制改革和发展的经验教训却越来越表明，不建立能够统一协调国民经济和合理配置资源的有管理的市场经济体制，停留在间接行政控制的IB阶段，国民经济是不可能有效运行并健

康发展的。

刘吉瑞：看来，IB体制并不比IA体制更接近于有宏观控制的市场经济IIB体制。譬如，很难设想地方分权的行政社会主义比中央集权的社会主义更有利于统一的竞争性国内市场的发育形成。中央集权反倒更有利于市场的形成，因而在各国的现代化过程中，从诸侯割据到中央集权往往是统一市场形成的一个必经阶段和前提。另外，现在大家都说要从承包制走向股份制。但如何从承包制转向股份制呢？看来还没有找到合适的衔接的机制。先税利分流，实行税后规范承包，再转向股份制，可能是一种可取的办法。但这等于先形成市场、统一税制，取消一户一率的承包制，再搞股份制，并不像一些同志所说的从包到股。因此，从承包企业走向股份公司，并不比利改税企业走向股份公司容易。

吴敬琏：不仅不容易，我看在市场很不健全的情况下，即使建立了股份制公司，它也会变形。例如有的经济学家说，在绕过价格改革的情况下进行企业改革有两种主要的办法，一种是“先包（推广承包）后股（股份化）”，另一种是“先股后包”，总之是离不开一个“包”字。很难理解，股份化以后为什么企业还要向上级主管机关“承包经营”呢？也很难设想股份制公司怎能在一户一率的“承包制”下经营。问题在于，只要不存在平等竞争的环境，不管是不是“股”了，看来都离不开一个“包”字！

刘吉瑞：从逻辑上说，规范的行政直接控制IA体制距离IIB体制之所以不比非规范的行政间接控制IB体制距离IIB远，原因在于从IA转向IIB，只要将统一规范的IA规划，即行政规则转变为同样也是统一规范的IIB规则，即价值规律就可以了，而实现IB体制向IIB体制的转变，却先要将不规范不统一的规则规范化，然后再转变规则。

吴敬琏：所以，在体制改革上，我们再也不能沿着放权让利、实行非规范的行政间接控制的路子走下去了。要使市场化改革继续保持前进的势头并在今后几年取得实质性进展，我们必须破除对非规范的间接行政控制的幻想，转变战略，通过前后衔接、左右协调的综合改革，建立起有计划商品经济或有管理的市场经济体制的初步框架。如何走出非规范的行政间接控制体制，是中国和其他一些社会主义国家现阶段改革面临的共同任务。至于我国的承包制，作为与间接行政控制体制相对应的企业组织制度，也将随IB体制的取消而完成其历史使命。未来的社会主义大中型企业组织形式，必然是与有管理的市场经济体制相适应的、以公有股份制为主要形式的现代企业制度。

第九讲

利益关系的调整和新利益格局的建立

刘吉瑞：在教育、科技等部门推行承包制以后，产生了一些从事基础研究的科研人员经商，教师弃教从商或一边教书一边“创收”的状况。一方面，这固然表明我们在经济、教育、科技改革的指导思想上存在偏差；另一方面，它反映了社会利益关系的扭曲或分配不公正在冲击着知识界。这几年物价上涨得快，拿固定薪金的教师、科研人员等知识分子的工资却上升不多，不出去“创收”，确实有点顶不住了。脑力劳动者与体力劳动者工资倒挂的问题，在改革初期就有经济学家提出来了，但现在问题越来越严重，一个大学讲师的工资不及一个补鞋匠，脑外科医生的收入不如理发的，大学毕业生的收入不如家庭保姆，如此等等。有人总结道，从前“学好数理化，走遍天下都不怕”，现在则成了“十年寒窗苦，不如个体户”。

吴敬琏：现在各方面的牢骚很多，有的领导同志把这种现象概括为“拿起筷子吃肉，放下筷子骂娘”。这个概括当然不完全对，因为在我国目前的情况下，并不是所有的人都能“拿起筷子吃肉”的，生活清苦的不在少数，工作中出了差错却指责群众不感恩戴德，恐怕也是不妥当的。但从政府的角度看，确实感到有点冤屈，即这几年，政府为提高居民生活水平、改善生活条件花了不少钱，人民生活水平的提高也比较快，却出力不讨好，老百姓不领情。为什么依然有这么多的意见和牢骚呢？我看主要的问题是利益关系没有理顺。利益关系不顺，分配就不公平，分配不公，该得的人没得到，不该得到的人却得到了。于是，居民之间，各个社会阶层之间，居民与企业之间，居民与政府之间，各方面的关系一下子就紧张起来。

刘吉瑞：除了领取固定工薪的知识分子以及机关工作人员收入低于体力劳动者外，收入分配不公还表现在这样几个方面：在农村，种粮农民收入普遍低于经商、务工的农民，并且从1985年以来，由于农业生产资料价格的猛烈上涨，种粮农民的实际收入出现下降趋势，种粮农民既无积极性也没能力去扩大再生产。在国有部门，由于实行计划、物资、价格等的双轨制，企业与企业之间严重苦乐不均。有的企业经营管理很差，却因手里有紧缺物资可卖而利润丰厚。于是，这些企业的干部、职工就能获得各种工资外收入，现金不行发实物，汽水不够加啤酒。而那些原材料涨价幅度大，生产的产品卖高价的比例小的企业，即使全厂上下齐努力，经营管理很好，一年干下来四个月工资的奖金也未必能发全。还有，企业之间、地区之间由于政策投入不同，也引起较大的收入反差。试点地区、试点企业，往往免减税收，能很容易地获得低息或无息优惠贷款等，而非试点地区和企业则不然。这样，不平等的条件导致

不平等的收入分配。更为严重的是，以行政特权为背景的各种皮包公司，虽然有“官倒”“私倒”之分，却都能凭紧缺物资批条、许可证、外汇额度、信贷指标等的交易一夜发快财，短时间内就成了百万富翁。我想，1988年以来人们对收入分配不公的状况反应强烈，不是偶然的。

吴敬琏：对这些现象要进行分析。我想先说明几点。首先，要把改革过程中收入差距扩大的两种状况区分开来。一种状况是在市场竞争的过程中，由于人们的才能、工作效率的不同而引起的收入差距。比如，一个有才能的乡镇企业经理，靠诚实经营、善于管理致富，一年收入万把元，而没有这种才能的人收入较低。对这样一种因打破平均主义大锅饭而引起的收入差距扩大，我们不仅不能抑制，而且要鼓励，因为这正是经济改革的方向和目标。另一种状况就是你刚才所说的各种分配不公的现象，对此必须采取措施克服和防止。其次，改革中出现第二种状况即收入分配不公，原因极其复杂，既有主观的，也有客观的，但并不是不可避免的必然现象。第三，正视目前的分配不公并采取措施加以解决，并不意味着要倒退到改革以前那种大多数人吃平均主义大锅饭、共同贫困、少数人享有特权的状态去。

刘吉瑞：“天下熙熙，皆为利来；天下攘攘，皆为利往。”可以说，我们的改革之所以能获得广大人民群众的支持，是因为居民对改革充满着期望，有一个利益预期，希冀通过改革振兴中华民族，同时也给他们带来生活上的实惠。但分配不公产生一种离心力，使这些充满利益期望的公众感到失望，严重削弱了公众对改革的支持。如果听任分配不公的现象发展，那么公众就不禁要问，改革到底是为了谁？这几年我有个感觉，通货膨胀、分配不公等，使改革的声誉下降，改革的形象受到了损害。当然，公共舆论也需引导。由于我国是一个农业社会，有“不患寡而患不均”的狭隘的、非理性的平均主义传统，对一些勤劳致富的人，也会出现各种“红眼病”。但从最近几年的情况看，人们的观念在转变，“红眼病”逐渐减少。目前人们对分配不公的义愤和批评，很少挟带有妒忌的心理。

吴敬琏：邓小平同志早就讲过，“改革是中国的第二次革命”[1]。就利益关系而言，改革就是要改变原有的利益格局，按照商品经济的原则调整人们的利益关系。这无疑会碰到很大的阻力。因为利益具有能上不能下的刚性，当改革措施涉及一些社会阶层的既得利益时，必然会引起要维护自己在传统利益格局中的地位的社会阶层的反对。而另一方面，也存在一定的社会力量，要求利益分配大幅度倾斜，发生有利于他们那个阶层的变化，而不管这种利益格局是否符合社会主义商品经济的基本原则。可以说，社会主义经济体制改革的动力是利益，而其阻力和困难也来自利益，“成也萧何，败也萧何”。因此，我们一定要按照发展社会生产力的总原则，在改革过程中按照社会主义商品经济的两个基本原则（一个是等价交换，一个是按劳分配），正确处理好各个阶层之间的利益关系。

刘吉瑞：改革的最终目的或最终结果是提高社会生产力，使国民收

入这个大饼增大，以便在这个大饼当中，每个人都能分得比以前大的一份。即使从相对比例讲，某些阶层的份额以后并不见得扩大，而从绝对量看，改革后同改革前相比，它们获得的可支配收入也会增加。但是，改革是一个过程，新体制的建立、运行和发挥提高社会生产力、增加社会福利的功能，需要时间。在进行改革和新体制发挥效益两者之间存在一个“时滞”。因而在相当长的时间内，改革只能在大饼还没有显著扩大的情况下进行。这时候进行改革，实际上就意味着改变现有的利益格局，调整社会各方面的利益关系。不可能人人都得到好处，总有一部分人在改革中得到比较多的利益和好处，另一部分人得到较少的利益好处，还有一部分人的短期利益则要受到程度不同的损害。我们在讨论校正利益关系扭曲和克服分配不公时，恐怕要分清两个层次的问题，一是改革以后，也就是在新体制下国民收入怎样进行分配；二是在改革过程中，在国民收入这个大饼还未显著扩大以前，如何对大饼进行分割。应该说，社会主义各国目前面临的主要问题是，在大饼增大以前如何调整利益关系。

吴敬琏：重组社会各阶层的利益结构，牵涉到一个基本的政治经济学，或者说经济哲学问题，即如何处理人和人之间的物质利益关系。传统的社会主义经济思想，否定人们个人对物质利益的关注和追求，认为可以不通过物质利益的刺激来发展社会生产力。结果，行政权力取代了市场作用，虽然口头上也讲价值规律和按劳分配，但在实际上，等价交换和多劳多得的原则难于贯彻，形成了一种大多数人平均分配的格局，加上少数人享有特权，这不能不大大损害人们的劳动积极性。“文化大革命”期间这种情况演变到登峰造极的地步，发展成“普遍的贫困＋少数人的特权”的局面。党的十一届三中全会后，我们认识到了这种经济哲学的错误。在整个社会主义历史阶段，从总体上说每个劳动者生产的动力依然来自对于物质利益的追求。社会主义经济要能够顺利地发展，一定要依据物质利益原则，正确处理好各种社会利益集团之间、各个生产单位之间和个人之间的物质利益关系，保证资源的配置效益和企业的运作效益都能得到提高。从利益的角度看，诚实劳动、善于经营的人得到更高的报酬，就能激励他们生产经营的积极性、创造性和主动性，企业的运作效益就能提高。就全社会的物质利益分配而言，要使效益高的生产经营单位能得到更多的物质利益。这意味着在商品交换中，效益高的企业能支配更多的资源，而效益差的企业只能支配较少的资源，甚至不能支配资源。这样，整个社会的资源配置就趋于合理。对利益关系进行大的调整，从旧的利益格局转变到新的利益格局，无疑构成改革的核心内容。

刘吉瑞：传统社会主义的一个基本伦理原则是强调分配平等，就是追求人们收入的均等化，而忽视效率，甚至不惜为平等牺牲效率。而所倡导的平等，又是结果平等而非机会平等。这种结果平等的思想在平均主义的“大锅饭”中得到最充分的表现。发展有计划的商品经济，要求我们树立一种与传统伦理原则截然不同的伦理观。在平等和效率的关系上，社会主义国家固然不能放弃平等这一社会目标，但如果以牺牲效率来追求平等，那么这种平等只能导致普遍贫穷。经济发展的国际经验表

明，“以平等求平等则平等亡，以效率求平等则平等存”。因此，一个值得争取的目标是“效率优先，兼顾平等”。

吴敬琏：这里涉及到“平等同效率之间的权衡”这个基本的命题。这个命题是美国经济学家阿瑟·奥肯1975年在他的名著《平等与效率——重大的权衡》里最先提出来的。他认为，市场制度创造了高效率的经济，但对效率的追求又不可避免地产生收入的不平等；然而消除不平等的努力，往往又会损害效率；因此在平等和效率之间，社会面临着重大的权衡。根据中国目前阶段的情况，我同意你的意见，在这个权衡中，还是采取“效率优先，兼顾平等”的原则为好。

刘吉瑞：奥肯的分析，建立在平等同效率之间相互矛盾、相互消长关系的论断基础之上。有的译者把奥肯那本书的书名译作“公平与效率——重大的权衡”。这好像意味着公平与效率之间也存在着这种矛盾关系。如果事情真是这样，在目前提高效率具有压倒一切的重要意义的条件下，似乎就不宜于把反对“分配不公”放在重要地位了。

吴敬琏：看来，有些译者把公平和平等两个不同的概念混淆起来了。前者是根据一定的价值观念而说的，不同的社会和不同的阶级、阶层，有不同的公平观念，后者则指的是收入、权利等差别的大小。奥肯在《平等与效率》一书里分析的，是“平等”与效率的关系，而不是“公平”与效率的关系。而且他区分了机会的平等与收入的平等，认为收入的平等同效率之间存在相互消长的关系；而机会的平等，却往往能够消除无效率状态；他在书中论述的，正是实现前一种平等同提高效率之间的“权衡”关系。这里需要着重说明的是：在不同的历史阶段，对两种平等的侧重面应当有所不同。在生产力水平比较低的情况下，应当更多地强调让人们拥有公平竞争的机会，即机会平等，而不是片面地强调收入平等。在经济领域，正是公平竞争后的结果不平等，促使效率的提高，推动社会的发展。如果结果必然是平等的，那么竞争就没有意义；没有比来一场输赢都无所谓的游戏更乏味的事情了。结果平等作为一种狭隘的平等观念，是与小农的思想相联系，与商品经济原则格格不入的。而机会平等，则是市场竞争的基本前提。

商品经济的平等观建立在理性的基础上，把机会平等放在首位。马克思说的“商品是天生的平等派”意思也不外是在商品交换关系中，人人机会均等。当然，单纯强调在商品面前人人平等，也有它的局限性。因为每一个人所占有的财富，所受的教育，所拥有的工作能力，本来就是不平等的。如果强调机会平等，对这些差别也需要进行社会调节。但对现阶段的我国来说，更多地强调效率、强调机会平等，克服过分强调分配平等这种狭隘的、非理性的平均主义，是十分必要的。平均主义这种思想观念在我国根深蒂固，一直是发挥市场机制作用的障碍。我们既要看到机会平等这种平等观也有局限性，更要看到在相当长的历史阶段，必须建立机会平等的观念和原则，调节人们的物质利益关系，克服平均主义思想。我想在反对平均主义、强调提高效率的同时，也要防止和反对歪曲商品经济的平等效率观的倾向。一些人曲解效率优先、兼顾平等

的原则，认为凭借特权得来的、通过不公正竞争得来的和通过不等价交换得来的各种“寻租”（rent-seeking）收入也是合理合法的。所以，改革实际上需要在两条战线上作战，一方面要克服和反对平均主义，打破“大锅饭”；另一方面要反对近几年日益加剧的分配不公现象，阻止以权谋私。

刘吉瑞：我很同意您的观点。发展商品经济，强调竞争和效率，有可能导致人们收入差距的扩大，带来收入的较大不平等。但是，我们不能倒过来说凡是收入差距扩大或结果不平等就一定有利于开展竞争和提高效率。例如，某人凭借某种特权或通过一张批条，把计划内钢材以市价倒卖出去，很快发财致富并与周围的人拉大了收入差距。由于这种以权谋私的行为在扩大收入差距的同时，既没有增进社会福利也没有增加资源供给，因而这种收入差距的扩大，既不符合商品经济的平等观，也不符合商品经济的效率观。由用行政特权谋取私人或小团体的利益引起的不平等与由商品经济竞争引起的结果不平等，是截然不同的两回事。后者在扩大收入差距的同时提高了企业运作效率和资源配置效率，结果不平等是竞争的副产品，是社会进步过程中必须支付的代价。对前者而言，扩大与他人的收入差距就是以权谋私行为的内容和目的，而这种行动既损害了效率又破坏了平等。因此，在体制改革中，我们在承认收入平等与效率两者在一定时点存在矛盾，彼此互相替代的同时，也不能忽略机会平等（公平）与效率统一的一面。改革后的新体制，同传统体制相比，既要提高效率，也要增加分配的公正性，尤其是机会均等。人们经常指责传统体制效率低下，这固然是正确的。但这也容易给人以假象，似乎传统体制下平等程度已经很高了。其实，传统体制下平等程度特别是机会平等程度极低，大有改进的余地。我们当前的改革，一方面要提高效率，另一方面也要提高机会平等的程度。譬如，在传统体制下，政府机关工作人员及领导人的选拔，不是通过平等竞争的办法进行的，大都以主管领导人的意志为转移，于是有所谓“说你行，你就行，不行也行；说不行，就不行，行也不行”的顺口溜。如果主管领导是伯乐式人物，或许能选一些精明强干的能人；如果主管领导大公无私，或许能提拔雷锋那样的青年。但若“伯乐”看花了眼，或有点儿私心，那么一些吹牛拍马的平庸之辈，或同领导有裙带关系的人会得以重用，而才华横溢、刚正不阿者被排斥在外。而优秀的人才上不去，势必影响行政机构的办事效率。因此既缺乏平等，又没有效率，是原有干部制度的一个重大弊病。今后通过改革，要保证使最优秀的人才得到提拔；例如实行一种公开招考、竞争选拔的文官制度或公务员制度，人人机会平等。这既增加了平等，又有利于提高效率。另外，传统体制下实行城乡隔离制度，除上大学、参军、提干等特殊机遇外，农民的儿子只能当农民，无论你怎样拼死拼活干，为社会作出了多大贡献，你要通过正常渠道把户口迁入城市，难于上青天。而只要是城市居民户口，即使你吊儿郎当，好吃懒做，“捧着铁饭碗，何愁大锅饭”？虽然城乡不平等的产生有一定的历史原因，短期内很难完全消除，但我们很难说它是同社会主义的平等观相容的。而且，这种城乡隔离的户口制度对整个国民经济的有效运行造成严重损害。没有竞争的压力，城市工人干活自然不那么使劲，以

致人们尖锐地批评说，中华民族的勤劳品德正在丧失，大锅饭制度养了好几代的懒汉！

吴敬琏：即使以收入的平等而论，当阿瑟·奥肯提出平等和效率之间存在替代关系，需要对之进行权衡并作出抉择时，他所依据的背景是资本主义市场经济高度发达的美国。当资本主义的市场经济发展到目前阶段时，我们前面讨论的建立在商品经济基础上的平等观，日益暴露出其局限性。在财产占有极不平等的条件下，与商品经济相适应的平等权利造成了严重的收入不平等，影响社会安定，而且与许多人的价值观念相矛盾，因而就出现了“以效率为代价稍多一点平等，或以平等为代价稍多一点效率”的抉择。但在我国目前的条件下，用社会主义商品经济的平等效率观取代传统的或“左”的平等效率观，用等价交换和按劳分配取代平均主义，无疑是一个历史的进步。

刘吉瑞：与市场经济国家相比，在平等和效率两方面我们都存在差距。在平等和效率的结合上，我们并没有达到最优状态，因而在两方面都有改革的可能。当然，即使在不发达国家，在经济发展过程中，也会出现收入平等和效率彼此矛盾从而需要抉择的状况。仅拿人均收入提高与收入分配的关系来说，库兹涅茨教授就曾提出过一个“倒U型假设”。意思是说，当一国人均收入很低时，譬如100美元时，收入分配比较平均，基尼系数较低；但当人均收入从100美元逐步提高到较高水平如1 000美元时，收入差距扩大，基尼系数上升；只有当人均收入超越1 000美元以后，经济增长的利益才能为穷人分享，收入分配再次趋于公平。库兹涅茨教授的研究以及类似的计量研究，指出了经济发展过程中增长与收入均等产生矛盾的可能性，通常带有实证的性质。有些发展经济学家据此认为，既然经济发展过程中收入分配差距扩大不可避免，那么干脆实施“先增长后分配”的战略，让社会的一些阶层先富起来，等国民收入的大饼增大后，再考虑解决穷人失业、社会救济、贫困地区开发等问题。

吴敬琏：关于收入分配的“倒U形假设”能否成立，发展经济学界众说纷纭。我认为，工业化初期收入差距扩大的可能性是存在的。因为要打破“贫穷的恶性循环”和“低收入均衡陷阱”，实施经济起飞，首要的条件是资本积累。而如果采取英国资本主义工业化初期那样的积累方式，马克思《资本论》中描述的收入差距急剧扩大的状况就会出现。收入不均等也许是为积累、经济增长必须偿付的代价，但在战后的发展中国家，造成收入分配不公正的最重要的因素是官僚资本或权力资本，最典型的恐怕是旧中国的官僚资本和菲律宾的前总统马科斯及其家族。据报载，马科斯掌权时侵吞国库自肥，数量可能超过100亿美元。大大小小的马科斯们把菲律宾弄得民不聊生，人民只得起来造反。阿基诺总统夫人的新政府上台后，采取了抑制官僚资本的许多措施，但官僚权贵盘根错节，并不是轻易能够制服的，目前菲律宾经济依然前途未卜。官僚资本犹如癌细胞，一经形成就会危及整个国民经济。不论哪一个发展中国家，一旦出现官僚资本毒瘤，就应及早铲除，否则，这个国家的现代化的历史进程有可能推迟半个世纪甚至一个世纪以上。而权贵资本或官僚

资本，以及由此引起的收入分配不公，并不是现代化过程中必然产生而不可避免的现象。一旦消除这种现象，经济增长就能加快，收入分配也能更公平。另外，战后工业化的历史经验，提供了若干经济增长迅速与收入分配相对平均的例证。发展经济学家经常提及的是南朝鲜和我国台湾地区，我觉得，可能是三个方面的因素使它们得以在经济增长的同时使收入差距不致扩大。拿台湾来说，第一个因素是鼓励市场竞争，抑制官僚资本和其他垄断力量。台湾土改时，大概是尹仲容当“经济部长”。尹仲容极力主张将当时官营的水泥、造纸、工矿和农林开发四大公司作股民营，从而为面向市场的私人经济力量的成长奠定了基础。比较充分的市场竞争，自然能克服和防止由于垄断引起的收入分配不公平。第二个因素是台湾的资金积累采取以间接融资为主的形式，也就是主要依靠银行吸收居民存款，再由银行贷款给工商业者，为企业的经营和发展提供资金。这种形式既不同于政府积累为主的形式，也不同于英、美企业积累为主的形式，却大大有利于储蓄者。由于台湾当局在50年代就接受刘大中、蒋硕杰诸教授的建议，实行利率自由化和高利率政策，又由于存钱的是职员、工人等平民，借钱的是工商业老板，因而高利率不仅没有滋养寄生虫，反倒有利于普通居民。第三个因素是台湾从60年代初期就实行劳动密集型产业出口导向的战略，就业机会多，在相当长的一段时间内，每年就业增长率达6%。因此，农村剩余劳动力转移迅速，失业率极低，就业工人也从出口导向的外向发展中，分享了经济发展的一些好处。这三个因素，在推动经济增长的同时，也促使收入均等化。台湾的基尼系数，无论在发展中国家和地区还是新兴工业经济体中，都是比较低的。

刘吉瑞：权衡、抉择、取舍，固然是现代经济学的精髓，当鱼与熊掌不能兼得时，追求两全其美的结果往往既丢了鱼又丢了熊掌，但是，在条件具备或经过工作条件能够创造出来的时候，我们不应放弃这种努力。也就是说，既要优先考虑效率，又要尽可能兼顾平等。我相信，只要我们按照社会主义商品经济的原则，调整人们的利益关系，正确处理、解决好现阶段收入分配不公的问题，就能在改革过程中既提高效率又增加平等。

吴敬琏：即使在改革的指导思想上确立了效率优先、兼顾平等的原则，在调整社会各阶层的利益关系时，依然存在两种不同的策略。一种策略把理顺基本经济关系，建立由市场调节利益关系的机制作为改革的出发点和落脚点。其依据是：利益关系是经济关系的集中反映，利益关系扭曲、分配不公，反映了经济体制各方面存在巨大的不均衡和扭曲，因此，理顺基本经济关系，建立市场规则和秩序，才是解决分配不公的治本之道。譬如，价格双轨制下，一些人、一些企业就能利用计划内外的价格差牟取暴利。通过价格改革，理顺价格，使双轨合一，就能消除这种现象。又如脑力劳动者和体力劳动者的收入倒挂现象，可以通过有步骤地开放劳动力市场逐步解决。企业家、科技人员是我国最为稀缺的资源，“白领工人”劳动市场和技术市场的开放，必然会使他们的工资反映供求，从而使他们的知识和才能得到公正评价，工薪收入得以提高。另一种策略即放权让利。它的主要思路是：传统体制否认地方、企业劳

动者个人的物质利益要求，不利于发挥地方、企业和劳动者个人的积极性。既然商品经济是建立在企业和个人分散决策并追求本单位和个人的物质利益的基础之上的，就必须放权让利。同时，改革要赢得人民群众的支持，也需要普降喜雨，使各阶层的物质利益都有所增加，几乎所有的社会主义国家都采取过放权让利的改革战略，现在看来，它的效果不甚理想。

刘吉瑞：在各国开始发动改革时，一方面，只要敢于冲破旧体制，松绑放权，就能解放生产力，释放出被束缚的能量，因而实施放权让利的做法在改革初期具有可能性。另一方面，旧体制长期实行高积累、低消费的方针，在居民生活方面留下了好多“欠账”，因而通过放权让利普遍增加居民物质利益的压力很大。但释放被旧体制束缚的能量的阶段很快就结束了，在国民收入的大饼没有迅速增大的情况下，中央行政机构已经没有多大权可放、多少利可让了，这时，各种矛盾和困难就接踵而至，改革面临考验和挑战。明智的选择可能就是您所说的转变改革策略，从放权让利转向理顺基本经济关系。但这不是件容易事。除了认识原因外，有个利益刚性的问题。在理顺基本经济关系，建立以市场为基础的利益—风险机制时，不可能普降喜雨，大家都得好处。旧体制中得利较多的阶层，可能在市场经济中失去这种利益，如一些人要失去部分行政特权。即使在放权让利过程中获得较多利益的阶层，也很可能要丧失其在改革初期获得的利益。这些阶层出于利益考虑，有可能起来阻止和推迟新的改革措施的出台。东欧国家一些面向市场的改革措施，就曾常常因利益刚性而搁浅。

吴敬琏：对这个问题，两位著名的经济学家谈过他们的一些看法和见解。一位是捷克斯洛伐克1968年经济改革的主持者，当时的副总理奥塔·锡克。1980年他访问中国。当他了解到上海一些企业改革刚开始，就允许发相当于三个月工资的奖金，职工生活水平提高很快时，他大不以为然。他指出，根据东欧的经验，改革开始的时候，不能过快地提高居民生活水平。因为改革刚开始，改革措施的效益还未发挥出来，这时如果工资、奖金上升过快，就会大大提高居民的利益期望和消费欲望，那么等政府再也没有这么多的财力来满足他们的要求时，利益刚性的作用将使他们不满。而如果改革开始时，把改善福利的重点放在提供优质服务、改善社会环境、增加自由和民主的程度等方面，随着改革的深入，使居民的生活水平缓缓地提高，那么，人民群众就会对改革越来越感兴趣，越来越尝到改革的甜头。当时我们对锡克的忠告体会不深，对他所说的利益刚性可能使改革陷入困境这一点，尤其没有引起足够的重视。改革开始后的最初几年，生产力提高很快，国民经济一派繁荣的景象。但1984年以来，我们开始感受到了锡克所说的状况，发现放权让利、在改革初期大幅度提高生活水平的策略并不是明智的选择。另一位是美国布鲁金斯学会的高级研究员休伊特（E. Hewett）博士。他在1987年的美国经济学会年会上发表评论，分析社会主义国家特别是苏联、东欧国家改革受阻的原因。他说，市场机制的本质是强化竞争，使得人们在一个平等的机会面前展开竞争或竞赛。竞争一方面提高经济效率，带来整个经济的繁荣，使社会成员比原来生活得更好。但另一方面，竞争又包

含着优胜劣汰，包含着风险和失败，那些不努力工作、不善于经营、竞争失败的人，在物质利益上要受到某种惩罚。现在苏联东欧的改革要引入市场竞争机制，但这些国家的领导人，出于政治上的考虑，实际上只想要市场机制提高效率、改善生活的一面，而害怕市场机制给人们工作和收入的稳定性、安全性带来威胁的一面，对诸如价格改革、企业清算破产等方面的改革束手束脚，想方设法回避。这样，社会主义国家的改革就隐含着失败的危险。因为市场机制是统一的，不可能只要其带来利益的一面而不要其带来风险的一面。不进行价格改革和企业破产等改革，真正的市场机制难以形成，也就不可能提高效益，增大国民收入的大饼。如果你一开始就过快地提高居民生活水平，那么，经过一段时间就难以为继了。如继续走下去，就会出现财政赤字、外汇赤字等，就会发生通货膨胀，甚至引发社会动乱。

刘吉瑞：用个通俗的比喻，这位休伊特博士讲的似乎是利益与风险搭配不当的问题。改革如果不能给群众带来好处，没有激励机制，那么公众就对改革缺乏热情；而光给好处、不建立承担责任和风险的机制，市场经济新体制就不能建立和有效运转。在改革中、改革后的利益关系中，一定要使利益和风险对等。承担风险的机制落后于获得利益的机制，就会出现休伊特博士所说的状况。经验表明，片面强调物质鼓励超前，增强风险责任的改革措施滞后，直接后果就是包盈不包亏和消费基金膨胀，从而必然引起总需求膨胀和通货膨胀。这时，政府为稳定经济，只得砍基本建设。这样，放权让利的措施在改革初期可能使经济“过热”，即高速增长和通货膨胀并存，出现增长膨胀的状况。但过不了多久，势必转向停滞膨胀。南斯拉夫和匈牙利都出现了这样一种规律性的现象。原因就是在总需求膨胀的情况下，不敢触动既得利益，大力削减支出，只是砍了基本建设项目，造成经济增长乏力，最后陷入“停滞膨胀”。

吴敬琏：从利益—风险机制的角度看问题，南斯拉夫、匈牙利、波兰等出现的一种带有规律性的现象及其原因就比较清楚了。这些国家都出现过这样的过程：在改革前的旧体制下，忽视居民的物质利益，生活水平提高不快，投资膨胀非常严重；改革初期放权让利，出现了消费、投资双膨胀；再经过一段时间，经过若干次的膨胀—紧缩—膨胀，变成了消费单膨胀；再向下发展，消费膨胀制止不住，投资却急剧削减，供给很难增长，停滞膨胀的格局就最终形成了。在这个过程背后的，是利益与风险的巨大不均衡。

刘吉瑞：用我们民族的一句老话来说，利益分配不能“寅吃卯粮”，不能把明天的大饼今天就分了。如果今天真的分了，就会出现前段时间常说的“国民收入超分配”。“超分配”当然是维持不下去的，最终会形成像刚才所说的严重危及长期经济增长和改革的“滞胀危机”。

吴敬琏：像我们这样一个发展程度极低的穷国，不仅在改革过程中，而且在整个经济发展过程中，都要防止“消费早熟”现象。“消费早熟”的本质是消费支出增长超过劳动生产率的增长，即在前工业化和刚开

始工业化时期，出现了工业化或后工业化社会的消费方式。譬如，就人均国民收入这个指标而言，我国目前的发展阶段还处于美国经济史学家罗斯托（W. Rostow，1916～2003）所说的“起飞”阶段，但我国居民中一些阶层的消费形式，无疑是高额群众消费阶段的消费形式。一方面，在我国到处能看到贫困、落后的状况，但另一方面，这几年奢侈之风正在滋长、蔓延。两者形成鲜明的对照！当然，“消费早熟”的是部分社会阶层，如果全社会消费形式都改变了，那么也就无所谓消费超前和早熟的问题了。这些社会阶层或集团为什么能超前消费，提前进入工业化和后工业化社会？还是利益关系方面存在扭曲，基本经济关系没理顺。通过不正当手段牟取的暴利，以权谋私获得的经济收入，最易用于挥霍性消费。虽然合法但却不是凭诚实劳动和努力经营获得的收入，也比较容易转化为现期消费支出。如企业因价格双轨制而获利较多，就极有可能滥发奖金和实物，大大地刺激消费。至于普通居民不愿把生活节余转化为储蓄和投资，则说明我国目前的积累机制存在问题，如果利息率不能反映资金市场供求和我国的资金稀缺性，扣除通货膨胀率以后长期呈负数（即负利率），那么居民就倾向于把可支配收入用于消费，而不是储蓄、投资。

刘吉瑞：在我国国有部门中，还存在“低发展，高福利”的问题。在经济发展水平这样低的时候，各项福利开支日益增加。这种趋势不加制止和扭转，后果不堪设想。但利益分配关系是基本经济关系的反映，解决分配不公、消费超前等问题，关键在于理顺基本经济关系。我理解，所谓理顺被传统体制扭曲的基本经济关系，主要是指理顺价格、工资、利率、汇率等经济参数。这些基本经济参数扭曲，生产、交换、消费以及利益分配等活动就不可能顺畅进行，资源配置效率也会大大降低。而理顺这些基本参数的过程，也就是全面改革，使竞争性市场形成、新体制建成的过程。因此，当我们说调整各阶层的利益关系、解决当前分配不公的问题要从理顺基本关系入手时，无非是说放权让利等措施对冲破旧体制、释放被旧体制束缚的能量起过一定作用，但这些措施无助于形成符合商品经济原则的利益关系，要从根本上解决问题，还得建立市场经济的规则和秩序，按市场原则重组利益格局。

吴敬琏：你这样的理解当然是可以成立的。可是换一个角度，也可把基本经济关系主要看作是政府与企业的关系，企业与企业的关系，个人与个人的关系，个人与社会的关系等。在政府与企业的关系上，要朝政企分离的方向前进，但核心是明确政府在社会经济生活中的地位和作用问题。在企业与企业、个人与个人的关系上，则要确立机会均等的准则，创造平等竞争的条件。在个人与社会的关系上，既要扩大个人的基本权利，发挥个人的积极性，又要使个人切实承担相应的责任、义务，不再吃政府和企业的大锅饭。当然在商品经济中，政府、企业、个人彼此之间关系的理顺，处理彼此关系的原则的实现，都必然要经过市场。市场关系构成最基本的经济关系，是利益关系的总和，治本之道在于理顺市场关系。

由于治本需要进行全面配套的改革，需要走出决定性的步子，因而

在决战之前，对利益关系扭曲、收入分配不公的突出问题，先可采取一些治标的办法。譬如解决利用双轨差价牟利的问题，根本出路在于价格体制改革方面取得实质性进展，但在此之前，可以一方面实行物资、贷款、外汇分配公开化，便于群众监督，另一方面采取强有力的措施惩治各种凭借行政特权，倒卖批条、配额的“倒爷”。不论“私倒”“官倒”，只要他们不是依靠诚实劳动、合法经营而是依靠行政权力追求和牟取暴利的，都应在整顿、惩治之列。“倒爷”严重干扰了商品经济的正常交易，破坏了市场秩序，目前，人民群众对此已经义愤填膺，要求政府采取强硬措施。

刘吉瑞：可要惩治“倒爷”，也不那么容易。首先，如果在没有理顺价格的情况下，允许社会各阶层经商，搞活流通，你就很难分辨正常的商业经营和非法的倒卖。其次，“倒爷”的背后是行政权力，惩治“倒爷”也要依靠行政权力。如果政府部门做到了为政清廉，那么“倒爷”“倒”不了；而如果政府不能为政清廉，那么“倒爷”打不倒。第三，“倒爷”实际上已形成一个无形的社会既得利益集团。不要说在某些行政管理部门，他们能得到行政权力支持和庇护，即使在政策研究部门，在我们经济学界，也有站在“官倒爷”“私倒爷”的立场上讲话的。有人甚至认为“官倒爷”是推动商品经济发展的第一级火箭，其文曾登在《光明日报》上。也有人连“官倒”都不许提，根本否认存在以权谋利的“寻租”问题。

吴敬琏：整顿行政性皮包公司、惩治“倒爷”确实会碰到许多障碍和困难，可是也不能丧失信心。第一，即使在我们党内、政府内也有“倒爷”或为“倒爷”说话办事的，但毕竟是少数，邪不压正，党和政府是能够采取有效措施，消除自身的腐败现象的。第二，人民群众站在党和政府一边。只要我们在严肃法纪、惩治“倒爷”、整顿皮包公司、建立正常的市场秩序方面迈出坚实的步伐，哪怕是微小的一步，也会受到群众的拥护。最后，政府正在组织力量，设计改革方案。等全面改革的治本的措施出台，那时“倒爷”就“倒”不成了，就非倒不可。至于你所说的由于我们改革战略和策略的选择不当，以致一部分人钻了改革的空子，牟取非法利益并成为反对进一步改革的既得利益者这一点，确实应该引起改革领导者高度重视。根据历史经验，这些既得利益者会打着改革的牌子来阻止改革深入或歪曲改革，而这种代表既得利益的政治倾向、政治口号因为打着改革的旗号，非常容易迷惑群众，把改革引向歧路。

刘吉瑞：除了危害极大的“倒爷”以及随之出现的分配不公，利益关系的扭曲还表现在这部分劳动者与那部分劳动者之间、部门之间、地区之间、国家与企业之间、社会与个人之间。这些问题虽然没有“倒爷”严重，但处理不当，矛盾也会上升。我觉得在改革开始时，党和政府提出了“让一部分人先富起来”的口号，这对于打破平均主义大锅饭、克服普遍贫穷是极其必要的，对发动群众走上商品经济道路，去创业，起了极大的促进作用。商品经济确实是一个由一部分人的先富带动大部分人后富的过程。我们始终要注意的：一是先富和后富的收入差距要控制在社会能够容忍的限度内；二是先富的和后富的不能人为界定，应由竞争决

定。但一般说来，先富的只能是真正的社会精英。这批人有知识有才能，敢开拓善经营，他们支配更多的资源，既能提高企业运作效益，又能提高全社会资源配置效益；三是先富的要能带动后富，而不能先富的只管自己享受，不管他人后富。从这样的要求看，让一部分人先富起来的方针在贯彻的过程中，也存在一些需要解决的问题：由于累进所得税或个人收入调节税制度不健全，短期内收入差距过于悬殊的状况有所出现；一部分人的先富，依仗的是行政权力，是靠吃政策偏饭致富的；先富的阶层，挥霍性消费的倾向比较严重，而扩展经营、长期投资的意愿比较低；从事体力劳动的个体劳动者，富起来的较多，而作为社会精英的企业家和知识分子，却未能迅速富起来。这方面目前应采取一些措施。对合法经营的个体经营者，在提供法律保护的同时，要对其收入进行调节，把个人所得税收起来。对私营企业，要用政策引导和鼓励他们进行长期投资，为社会提供就业岗位。对企业家和从事应用研究的科技人员，则要让他们在生产经营的过程中取得较高的收入。至于创造经济学中所谓“公共物品”（publicgoods）的人，例如政府公务员、军官、从事基础研究的科研人员、教师等，则应由政府统一给他们增加工资，而不能通过“创收”“自我改善”的办法解决“收入倒挂”的问题。

吴敬琏：地区之间的利益矛盾最近也比较突出。本来各地经济发展不平衡，不见得全是坏事。因为有的地方资源丰富，出产原材料，有的省区加工能力强，经营水平高，这些差别是客观存在，只要按照商品经济的比较优势原理组织生产，各地区都扬长避短、发挥优势，就能在追求和实现本地利益最大化的同时，也增加整个社会的财富。也就是各地为使自己在国民收入的蛋糕中分得多一些，同时使整个蛋糕增大了。但由于前几年改革中采取了“分灶吃饭”等行政性分权措施，即在保持政企不分、行政控制的基本性质不变的条件下层层下放原来由中央政府行使的权力，使得各地不是从经济合理性出发去组织生产经营，而是力图实行市场割据，建成自成体系的独立工商业经济体系。结果，当每个地方要尽力在蛋糕上多分得一份的时候，却使得整块蛋糕变小了。前一段各地由地方政府出面纷纷提价的行动，就是一场互相争夺蛋糕的份额、却使国民收入蛋糕变小的“负和博弈”。另外，最近几年沿海地区和内地的差距在拉大，部分原因是客观的，也是对经济发展有利的，如沿海地区投资环境好、效益高，部分国内外投资流向这些地区。但也有一些差距拉大是人为因素造成的，如给某些地区吃政策偏饭，给特殊优惠。后一种因素，是当前可以采取措施加以消除的。如果人为扩大贫困地区与发达地区的差距，不仅在经济上无助于统一市场的形成，而且有可能超过后进地区的承受力，在政治上带来巨大压力。

刘吉瑞：在处理个人和社会的利益关系时，要特别强调反对低发展水平条件下的“福利主义”。我国城市目前的福利措施和福利水平，同发达国家中的一些福利国家相比，一是不齐全，二是水平低。但是，同我国自己的经济发展水平相比，则是福利措施项目太多、福利水平太高。几乎没有一个发达国家在这么低的发展水平就有这么高的福利水平的。有些被传统观点视为体现“社会主义优越性”的福利措施，实际上正严重阻碍着我国社会主义经济建设事业的前进。如公费医疗制度，导致的浪

费触目惊心。由政府包建住房、居民只付极低房租的制度，按照瑞典经济学家林德贝克（A. Lindbeck）可能有些夸张的说法，其对城市的破坏决不亚于第二次世界大战。

吴敬琏：考虑个人和社会、生产单位和社会的关系时，是否应该掌握两个要点？第一个要点是，要强化个人或每个生产单位对社会所负的责任，他们的利益要受其劳动、工作的状况和效率的制约。第二个要点，则要考虑到完全基于商品经济原则的利益分配会有不符合社会目标的地方，社会要进行适当的干预和调节。社会要保障每个公民的最低生活需要，对残疾人、老人和其他丧失劳动能力的人提供社会保障。商品经济的等价交换原则同这个社会公正原则之间有矛盾的方面，但又是互相补充、互相促进的。譬如我们现在要实施《破产法》，除了其他方面的困难和障碍，有一个困难就是，如果严格地实施《破产法》，每年都会有一部分企业要破产。而在这种经济关系大变动的时期，破产企业的数量可能很多。社会如果不能为破产企业工人的最低生活提供保障，就会影响社会稳定，《破产法》也更难实施。所以从这个角度看，强调每一个人、每个企业所负的社会责任，使它们的收入以工作、经营状况为转移，同保证人们的最低生活水平是相辅相成的。社会保险保障制度的建立，更有利于促进竞争提高效率，强化劳动者的社会责任。

刘吉瑞：即使在建立社会保险保障制度时，个人也要承担一定的责任，方法是参加养老金、失业、伤亡保险等。现在农民有了钱，还有一个自己建造房屋、积蓄养老的问题，城市居民由于一切由国家兜着，则根本不需要储蓄。因此，钱多了干什么呢？就是提高消费水平，尽可能挤入奢侈性消费的行列。如果规定个人必须承担部分养老金费用，情况就会好得多，既能校正个人的短期行为，又能减轻社会的负担。当然，在失业保险和救济方面，社会也要负起责任。诚如您所说，在失业保险和社会救济方面条件还不具备的时候，企业是不可能真正破产的。

吴敬琏：收入分配方面还有一个问题，就是通货膨胀对社会各阶层的影响，价格上涨后要不要向居民提供补贴，如何补贴，补贴是否公平合理等。1988年有一种议论，认为政府可以自觉地利用通货膨胀来纠正分配不公的状况，来改善利益结构。其理由是现在一部分人手中积累了大量财富，而这些财富往往不是劳动所得，通过通货膨胀使这些钱贬值，就能使这些人的利益受损，从而间接达到触动既得利益的目的。可是无论理论分析还是实际经验都表明，通货膨胀只能加剧收入分配不公，而不能使它得到改善。因为在通货膨胀条件下，工薪劳动者和合法经营者都往往要受到损失。工薪收入相对固定，其提高一般落后于物价的上涨，这是不言自明的。正当经营者由于市场不确定性增加，也可能遭受难以预料的损失。相反，以权谋私、投机倒把和囤积居奇的人，反倒可以利用通货膨胀，大做无本生意，或者像台湾蒋硕杰教授所说的用“金蝉脱壳计”借钱做买卖，等还钱时原来所借的钱已经大大贬值，因此能狠狠地赚一笔。所以，通货膨胀只会加剧分配不公。特别是物价上涨有其特点，在发展中国家一般上涨最快的是食品。由于低收入阶层的恩格尔系数比较高，受到的打击就更大。即使对通货膨胀导致的损失进

行补偿，依然存在问题：采取按居民户口进行人头补贴的办法，这样食品支出大的低收入阶层得不到足够的补偿，他们的相对收入和绝对收入都可能下降；若采取工资与物价上涨指数挂钩的办法，那么赡养系数高、工资基数低的贫困家庭将愈加贫困。想通过通货膨胀改善分配结构，即使动机良好，结果也只能南辕北辙，适得其反。

刘吉瑞：为了保证改革获得胜利，根据各国的经验和我们自己10年的经验教训，可以总结出几条处理利益关系的基本原则。首先，在改革初期，面对旧体制留下的欠账和群众要求增加工资、奖金等的压力，改革的领导者要保持清醒头脑，对群众不能许诺过多，并且该顶的时候要硬着头皮顶住。否则，让利过多、消费增加过快，最终必然由投资—消费双膨胀走向停滞膨胀。其次，要使利益关系的变化符合商品经济的原则，机会平等，效率优先，同时兼顾社会目标，核心是建立利益—风险的对应机制，使个人或企业只有在为社会服务的过程中才能实现它们的自我利益。第三，由于传统体制造成巨大的扭曲和不均衡，改革过程中收入差距可能大幅度扩大，对此要注意社会承受力，随时进行调整。建立个人收入所得税制度并严格实施，可能是一种既不破坏社会生产力又能防止两极分化的明智选择。第四，要始终注意兼顾最贫困阶层的利益，防止出现社会动乱。最后，治本之道在于理顺基本经济关系，建立有计划商品经济的新体制，因此要抓紧时机，进行全面改革。

[1] 《邓小平会见二阶堂进时指出：改革是中国的第二次革命》，《人民日报》1985年3月29日。

第十讲 经济改革、政治民主与观念更新

刘吉瑞：社会的经济基础一旦变革，建立在其之上的政治体制、意识形态等上层建筑，也将发生相应的变化。因此，根据配套改革的思路，经济改革还必须与政治改革、价值观念转变相配合。可能这种配套更困难，但现实却表明，非如此就不能取得中国当前体制改革的全面胜利。

吴敬琏：在经济改革与政治改革，经济、政治改革与价值观念转变之间，确实也有一个相互促进、相互制约的关系问题。我们多次说过，经济体制本身的各环节之间，存在互相制约的问题，经济体制和它的环境之间，也存在着一个鸡生蛋、蛋生鸡的循环。经济与政治、经济与价值观念的关系，也跟经济改革本身一样，存在互相联系、互相制约的关系。对我们来说，最重要的是要找到走出相互掣肘状态的出路。现在有一种观点，认为只有进行彻底的政治改革，才能进行经济改革，而只有价值观念的彻底转变，才能进行政治体制改革。即使这种说法能够成立，反过来也可以说，如果没有经济体制的改革，也就没有政治民主化和价值观念转变的经济基础。

刘吉瑞：一场深刻的社会变革自然涉及社会生活的方方面面。如把社会看作一个大系统，那么我们讨论的经济、政治、文化各方面的关系也就是各个子系统之间的相互关系问题。子系统的相互联系，决定了各方面的改革必须配套进行；而各子系统在大系统中的不同地位和独特功能，又使得在一定的时期，改革可以以某些子系统的变革为主，其他子系统只进行辅助性的配套行动，而在另一些时期，应以其他子系统的改革为主，已经经过变革的子系统则进行配合。

吴敬琏：从世界近代史看，社会系统各方面的变革是一个动态配合的过程。比方说，中世纪的欧洲处于层层分封的封建割据状态，统一的国内市场很难形成和发展。市场关系不发达，就很难有充分的政治民主。而如果政治体制没什么改变的话，国内统一市场又难以形成。这样，政治与经济就处于一种互相掣肘的恶性循环之中。但是，资产阶级革命经过或长或短的过程，走出了这种政治经济相互牵制的状态。当然，走出这种状态并不是一蹴而就、轻而易举的。在欧洲，首先是市民阶级的形成。然后，市民阶级与王权结盟，打破分封割据的状态，从而使市场关系得以发展。市场关系初步形成后，第三等级开始发展壮大。第三等级壮大以后，君主制就逐渐成了限制市场关系进一步发展的力量，于是第三等级又起来推翻了封建君主。再经过一段巩固和发展的时期，经济上的自由和政治上的民主得以在比较高的形态上实现。我想在

我国，政治与经济的改革、价值观念等的进步，也要通过这样的渐进道路：一个方面向前迈出一步，促使另一方面跟着迈出一步；另一个方面前进了，原来作为推动力量的一方面反过来又变成被推动的方面；如此循环推动，不断前进。

刘吉瑞：第二次世界大战以后，无论在亚洲还是拉美，一些发展中国家现代化过程中的情况是：在相当长的一段时期内，经济自由和政治民主相对分离。最初通常由一个强有力的相对专制的政府来推动统制经济市场化的进程，政治民主化的程度极低。南朝鲜长期实行军人统治，直到最近，才采取了一些政治民主化的措施。我国台湾地区在相当长时期中实际上也是一种寡头统治，但在经济生活方面，居民个人和企业拥有从事商品生产和交换的各种自由和权利。一些研究现代化的专家甚至认为，南朝鲜、我国台湾地区的权威主义政治，对保证社会安定和政治稳定，对发展商品经济起了积极作用。当然，进入80年代以后，随着南朝鲜、我国台湾地区经济的发展，中等阶级（middle class）的成长，居民对民主化的要求越来越强烈，个人专制、军人统治这种状况就难以为继了，不得不进行政治体制方面的改革。我同一位政治学教授讨论过这一问题，两人得出的共同结论，一是在目前的发展中国家，在人均收入达到2 000美元以前，居民经济方面的需求比较强烈，政治民主化的要求相对弱，因而这个阶段经济自由和政治民主存在分离处理的可能；二是以企业家为中坚的中等阶层的成长、壮大，是一个重要的转折点和标志。当中等阶层成长壮大以后，专制就要被民主所取代。这个概括可能太粗糙，但在不少发展中国家，确实存在这样一种多少带有一点规律性的现象。

吴敬琏：发展中国家作为现代化的后起者，同先行国家相比，在世界经济格局中处于不利的地位。面对外部压力和内部变革的挑战，迫切需要一个强有力的政权，外抗列强，内治割据，把落后的民族经济迅速搞上去。对这些国家来说，不管专制还是民主，只要能发展经济，老百姓就能接受。亚洲和拉美许多军人政权之所以能站稳脚跟，可能同这种社会需要有关。但若这些专制政权缺乏现代化的意识，不推行开放国内经济、促使市场发育形成的政策措施，一味地靠集中的权力维护统治，那么这个政权早晚要被推翻，菲律宾的马科斯就是如此。某些新兴工业经济的成功之处在于政府一方面是强硬的、集权的，同时又具有发展经济、实行经济社会现代化的意愿。这样，它们就能利用集中的权力，完成强行发动现代经济增长的历史使命。而当国内统一市场形成、企业家阶层成长后，专制的政治体制就再也不适应变化了的经济社会条件了，于是，政治民主化就提上了议事日程。从动态的过程看，发展中国家的情形大致是这样：强有力的中央政权上台，推行经济市场化的改革；当经济有一定程度发展后，再进行政治民主方面的改革。

刘吉瑞：苏联、东欧国家实行社会主义制度，同资本主义各国的情况有根本不同。但回顾战后政治、经济演变的一些情况，我觉得也有不少经验教训。人民民主政权建立以后，国内政治是高度统一的，本来这为发展商品经济创造了极为有利的条件。但传统体制下，政治的统一集

中却成为同企业和居民经济上的自主权利相对立的东西。而在民众缺乏经济自主权时，他们自然也不可能真正享有政治上的民主，改革前苏联、东欧国家都不同程度地出现了破坏法制、践踏民主的个人专制的状况。

吴敬琏：苏联开始改革后，在经济改革和政治民主化两方面的配合上，依然存在不少问题。苏共二十大以后，政治生活方面开始“解冻”，民主的气氛开始出现，随之拉开了第一次经济改革的序幕。但由于赫鲁晓夫的经济改革不是以扩大市场机制作用、增加居民经济自由权利为方向的，经济改革陷入了困境。改革的失败使得重新集中化成为可能，于是，刚刚开始的政治民主和经济自由的良性循环又不得不中止。匈牙利一开始则由于政治民主化过程太急太快，引起社会不稳定，最终酿成“匈牙利事件”。尔后的改革是在缺乏政治改革的背景下悄悄进行的，因而受到众多的限制。当80年代政治条件允许匈牙利进行彻底的经济改革时，却又走进了“停滞膨胀”的困境。看来，要实现经济改革和政治改革的良性循环，确实不那么容易，而如果不能使两者有机地配合、互相促进，改革也就很难取得成功。我们需要认真总结这方面的历史经验，避免政治、经济、思想意识互相掣肘的状态，使改革得以顺利推进。

刘吉瑞：您刚才讲的政治民主、经济改革、观念转变三者之间的良性循环，无疑是我们值得争取的目标。我觉得，尽管各个国家的历史情况是复杂的，但在其背后起作用的还是有某些带规律性的东西。在经济改革、政治民主和价值观念更新这三者关系中，经济的市场取向改革恐怕是最基本的因素，因而也最为紧要。从我国的情况看，建国伊始，中国共产党十分强调扩大居民经济自由和政治民主。消灭剥削，无疑扩大了居民的经济自由，而劳动人民当家做主的口号和一些具体做法，也使人们对建设高度民主的社会主义政治制度充满希望和信心。但从1957年以后，政治上却出现了“一言堂”、个人迷信等与共产党人的宗旨相违背的东西。打击知识分子、个人崇拜、专断独行等情况的出现，并不全是某个个人的品质以及主观愿望、意志造成的，在它的背后，农业社会的经济基础在起作用，命令经济的运行规律在起作用。我们可以说，1957年肇始而1979年后平反的一些政治事件，是1957年以前一系列侵犯企业和居民各种经济自由权利行为的必然后果。同样的道理，十一届三中全会以后的10年中，政治生活民主化的气氛较浓，是因为经济改革给企业、居民以经济上的更大自主权，经济的“搞活”，提供了一种基础，以致政治上出现了逐步扩大民主的态势。拿农民来说，在人民公社体制下，他们没有个人经营、个人选择的自由，一切得听干部的指挥。农民背地里偶尔发点牢骚，只要传到干部耳朵里，就往往受到停止出工、扣发口粮等粗暴待遇。当我们实行了农业联产承包、分户经营以后，农民有了经营自由，有了独立决策的权利，对乡、村干部的瞎指挥、任意摊派就敢于起来抵制了。作风不好的干部也只得收起原来那套蛮横无理的霸道作风，采取一种有事好商量的态度。可见，经济改革为政治民主化创造了前提，提供了基础。

吴敬琏：这里首先要弄清楚民主这个概念。有些主张政治民主化进

程应当领先的同志说，没有民主，就不可能有商品关系，也不可能保护商品的平等交换关系。他们所说的民主，实际上是指经济自主和生产经营自由。民主就本意而言，是一个政治概念，是指多数人的治理。人们现在把这个词用得很广泛，容易引起误解。如报上经常说要实行学术民主，其实这并不确切。一般说来，学术上从不按照少数服从多数的原则来确定一种学术思想、观点的正确与错误，对少数派要给予平等对待，给予应有的尊重和保护。如果实行学术民主，少数服从多数，那么马寅初的人口论无疑是错误的了，孙冶方也必然成为被批判的对象。因为在当时的情况下，持有类似他们的观点的经济学家是极少数。应该说，我们要倡导的是学术自由。学术观点、治学方法上没有必要少数服从多数。你爱青菜，我爱萝卜，这样才能百花齐放，百家争鸣。所以，一些同志所说的民主，实际上指的是公民自由平等的权利，首先是经济上的自主权。商品经济需要确立各种自由权利。因为商品经济的参与者是平等的，商品所有者之间的交换要自由进行；商品经济中的决策是企业和居民独立作出的，从事微观经济活动的权力要交还给他们。如果没有交换自由和经济自主权，行政权力左右了这种交换关系，那就没有商品交换和商品经济可言。自主、自由权利对商品经济来说是不可或缺的前提；而多数人的治理这样一种少数服从多数的政治制度，却只有在发达的商品经济即现代市场经济的基础上才能真正建成。所以，是否可以这样说，商品经济发展本身，一定要求有自由的权利。为了发展商品经济，我们首先要保证企业、居民的各种权利，这种权利的基础就是对商品的所有权。然后经过某种程度的发展，在经济市场化的过程中，民主才逐步完备起来。

刘吉瑞：作为商品经济前提的个人和企业的经济自主权，在当前的改革中正在逐步扩大。我国在传统体制下，个人有选择消费品的自由，但经常性的短缺和随之而来的计划配给、票证供应，实际上限制了这种自由。而选择职业的自由是不存在的，“党叫干啥就干啥”，很形象地说明了这一点。改革以来，选择消费品的自由扩大了，择业自由的趋势也开始出现。在生产投资领域，原来完全禁止个人涉足，改革以来则逐渐鼓励私人投资。前段时间全国人民代表大会通过的宪法修订条文，明确规定保护私营经济。这样就从法律上确立了个人自由投资的权利。对企业来说也是如此。在指令性计划体制下，企业没有决定生产什么、怎样生产、为谁生产的基本选择权，缺乏从事商品生产的基本权利和自由。而当经济体制改革确立了扩大市场机制作用的基本方向后，改革在一步步地扩大着居民和企业经济方面的自由。当然，经济自由的扩大，意味着广义的政治民主程度的提高。

吴敬琏：看起来，我们应该把注意力放在削弱乃至消除目前广泛存在的、妨碍生产和流通领域各种自由权利的一些行政干预上面。现在不管在生产还是流通领域，这种行政干预依然到处可见。指令性计划还继续较多地保留着，其他形式的干预如电话指令、上级批条子、强迫承包这样一些东西，也很普遍。在流通领域，我们已经多次谈到同种商品的不同价格，有调拨指令、有批条的可以享受低价，没有关系和门路的只能买高价等。这些东西都妨碍了商品生产者自由平等交换权利的实现。

刘吉瑞：关于经济上的自由权利和政治民主的关系，有三位政治立场极不相同的人物作过论述，他们在基本问题上却有不少共同点。第一位是马克思，他的历史唯物主义原理认为，经济是基础，政治以及文化观念等构成竖立在经济基础之上的上层建筑。根据他的学说，我认为在当前的改革中，无疑应该把经济体制改革放在首位。另一位是心理学家马斯洛（Abraham H. Maslow，1908~1970），马斯洛对人的需要层次进行分类，认为人们最基本的需要是物质的、经济的，然后才是政治的、精神的或心理的。根据这种需要层次论，像我们中国这样的不发达国家，对大多数群众来说，满足经济方面的需要最迫切。当然不是没有政治和文化方面的需要，但相对而言只能放在第二、第三位。另外很有趣的是，和马克思政治立场完全相反，对资本主义坚信不疑的美国经济学家米尔顿·弗里德曼，他有“经济自由是政治民主的前提”这样一句口头禅。他这种没有经济自由，也就不可能有政治民主的观点，却与马克思不谋而合。虽然马克思“经济基础决定上层建筑”的观点经常被非马克思主义者和反马克思主义者批评为机械决定论，但我以为，即使从相互决定论的观点看，没有经济自由以及其他自由权利作为前提，民主也只不过徒有其名而已。解放以后我们搞了许多政治运动，有时引发这种政治运动的直接动因是要实行政治民主，特别是“文化大革命”，从现已发表的毛泽东同志的谈话和文章看，开始时确实也有发动群众，反对党内、政府内的官僚主义倾向，扩大民主的考虑，最初人民群众更是抱着实行民主的心情来参加这场运动。但在公民的基本权利包括各种自由的权利得不到保障、群众的文化素质又很低下的情况下，这种大民主很容易被别有用心的人操纵，成为破坏法制、实现个人野心的工具。结果，“民主反被民主误”，一场社会闹剧会严重剥夺公民的自由权利，也剥夺公民的民主权利。

吴敬琏：马克思曾经批评过法国资产阶级大革命时的雅各宾专政，他说雅各宾专政正好是卢梭的《民约论》在一种纯粹形态上的实现，是一种全民民主的形式，但由于不具备一些前提，而且是在没有保证人民充分自由的前提下进行的，结果就变成了一种暴民专政。“文化大革命”又重现了这种景象。因此，没有经济自由的民主，很可能采取暴民专政的形式。

实现高度的民主是社会主义的目标，我国党和政府的文件也多次强调了这一点，但是，它的实现有一个过程。政治民主除了受商品经济成熟程度的制约外，还受文化等其他社会因素的制约。在发展中国家，居民的文化水平很低，甚至一半以上的居民是文盲或半文盲，在这种情况下，不可能实现高度的民主。这里也牵涉到你刚才讲的需求层次的问题。在我国目前的情况下，人们的文化水平相去甚远，文化发展层次较低的或者说至今依然目不识丁、住在贫困地区的居民，他们的迫切需要是脱贫，解决温饱问题；普通居民关心的也主要是从温饱走向小康，他们有政治民主的要求，但这种要求同他们对小康生活的追求相比，则要弱得多；至于七八百万具有大学文化程度的人们，政治知识和经验比较丰富或本身一直在从政的各级干部，他们对政治的敏感和政治民主的要求，远远超过其他阶层，其需求已经超越了纯经济的范围。同时他们的

社会地位和文化背景，也使得他们比较容易行使、发挥他们的民主权利。所以，在我们这个社会里，对民主的需求，每个人获得和行使民主权利的程度，客观上受到他们的社会文化背景的限制。对某些阶层来说，他们对民主权利要求的迫切性和发挥民主权利的可能性要大得多。

刘吉瑞：在部分在校大学生中，实行竞选的要求很迫切，但如果我们一深入农村，情形就大不一样了。在我的家乡，叫农民投票选举人民代表，农民们没多大兴趣，有的怕影响农活，干脆不去。于是干部们想出个办法，给去投票的每位农民两元钱，算是对耽误农活的补偿。因此在目前的情况下，农民可能更愿意要一个“包公”式的清官，来为民做主，为他们主持正义和公道。当柯云路的小说《新星》拍成电视播放后，在农村就引起比较强烈的反响。农民群众需要李向南式的“现代青天”。但在城里，尤其在文化圈里，反应就大不一样。《读书》杂志上有一篇书评批评说，《新星》和《夜与昼》勾画的政治结构是传统的，不符合政治体制改革的方向，而李向南不过是一个玩弄权术的过时人物。巨大的文化反差，使得人们对政治民主的态度大不一样。

吴敬琏：从这个角度看，民主制度的发展，在它的初期可能是一种精英（élite）民主。精英民主的提法出现后，有各种不同的解释。有人说，所谓精英民主就是领导人的民主。我想这个说法不见得正确。在典型的社会主义传统体制下，民主似乎就是这样一种精英民主，即政治领导阶层内的民主。但实际上，即使这一点也太过理想，很难做到，因为权力集中在少数人手上，实际上不大可能真正在整个领导阶层里实行民主。苏共十七大、中共八大的多数中央政治局委员和中央委员，后来都遭受不同程度的迫害这一点，说明在传统体制下，领导层的民主也很有限，有时甚至几乎没有民主。现在需要弄清楚的一个问题是，在我们的社会主义现代化建设中，社会精英到底是些什么人。我们曾经在一篇文章里提到过，在现阶段的我国，社会精英主要由以下三部分人组成：一是热心改革、愿意推进经济社会现代化的政治活动积极分子、领导干部；二是研究、传播现代思想和科学技术文化的知识分子；三是积极投身于现代化建设的各类企业家。这三部分人组成的精英阶层，是我国社会主义现代化建设的骨干力量，首先应该保证在这样一个比较大的精英阶层内部实行民主。这样的民主虽然与共产主义者所要求的高度民主存在一定的距离，但比较符合当前的实际情况。

刘吉瑞：既然我国在经济和文化上存在反差极大的二元结构，那么在政治生活方面也会出现一种二元状况。虽然每个公民都应享有宪法规定的基本政治、经济权利，但权利的实施受客观条件的限制，在实施过程中，事实上会出现政治民主方面的二元状况。例如，在广大乡村，根据实际存在的状况和群众的现实要求，民主化的程度不可能太高，民主的形式必须也只能与农村的状况相适应，不可能太现代化。在我看来，在目前农村存在大量文盲的情况下，实现以竞选为主要形式的直接选举制，可能在很大程度上还是一种理想。而在政治领导人、政府机关工作人员、知识分子、企业家阶层中，民主化的程度肯定可以高些，而且民主制度也有可能采取反映他们普遍要求的形式。从实际情况看，政治民

主的二元结构也许要存在相当长的一段时期。

吴敬琏：每个公民都应该拥有各种基本的自由权利，而就治理国家来说，要发挥每个人的民主权利，受到某些实际的限制。如果这种理解是对的话，人民代表大会制度等，应该根据这样的原则来设计和改革。

刘吉瑞：根据民主的程度受文化水平制约的道理，既然人民代表是代表选民参政议政的，那么在人民代表竞选制未实行以前，对代表的参政议政能力和政治素质，应该有一个基本的要求。近几年人民代表原来那种“橡皮图章”的形象在逐渐改变，在我国政治生活中的地位越来越重要。为适应政治民主化进程的需要，人民代表就再也不能是一种荣誉头衔。棋下得好，可以是国手、棋圣，球打得好，尽可以当体育明星，戏演得好，也可在舞台、屏幕上大放光彩，但如没有参政议政能力，不一定都能在人代会一显身手。因为治理国家，需要除这类专业才能外的政治素质和能力。人民代表自然可以来自各行各业，但作为人民代表，特别是全国人民代表大会的代表，首先是政治家、立法的专家，其次才是电影明星、劳动模范、战斗英雄等等。当在电视上看到一些人在议论市的大事、省的大事，乃至国家大事的会议上，一上来就讲他所从事的某个行业的具体琐事，还郑重其事地要政府采取专门措施加以解决，公众不禁为之哑然失笑。有的人民代表甚至把当代表看成是对自己工作的奖赏，是上级的“关怀”，更显得有点文不对题。

吴敬琏：关于提高人民代表的素质，目前比较切实可行的解决方法是改变代表产生的程序，增加公开性，扩大差额选举的比例。中国共产党第十三次代表大会在中央委员的预选时，已采取了差额选举的方法，这是扩大民主的有益办法。关于民主，我还想补充一点，以往我们把政治民主化等同于群众的广泛参与，甚至搞群众运动，现在看来这种理解带有片面性。譬如，为了保证重大经济决策的科学性，防止瞎指挥，我们要增加决策的民主程度。但怎样才算是重大经济决策的民主化呢？我看无非是这样几条：第一，领导集团内部要实行民主，集体决策，不能个人专断独行。需要的话，决策须经人代会批准。第二，决策要有专家参与，由专家对各种方案进行可行性论证。专家参与构成决策民主化的重要方面。第三，增加公开性，除特殊情况需要保密，一般应让公众知道有关决策的大概情况。但这并不意味着任何重大决策都要群众普遍的直接参与。前段时间，波兰用公民投票的方法来决定价格改革是否进行，结果价格改革因未获足够的多数而中止执行。从经济合理性的要求看，这样一种“民主决策”的方式大可怀疑。因为公众对价格改革等增加风险的改革通常持怀疑、反对的态度，而对提高工资、增加福利的改革则热烈欢迎。你叫公众决策，“民主”是“民主”了，价格改革还能搞吗？这种大街上的民主有利于建成市场经济体制吗？回答显然是否定的。

刘吉瑞：除了经济、政治体制的变革外，体制改革的另一个重要方面就是社会文化价值观念的转变或观念更新。没有党的十一届三中全会前后“真理标准的讨论”这样一场思想解放运动，很难设想我们的改革和发展能出现目前这样的局面。另一方面，要使全民族的价值观念实行根

本的转变，从建立在小农经济基础上的农业社会文化转变为与现代大工业的发展相适应的商业文化，则有待经济改革和政治改革的基本成功。

吴敬琏：这又是一个老问题。经济体制的转变必定要有价值观念转变作为前提，而一定的文化价值观又是在一定的经济基础上成长起来的。在旧体制转向新体制的初期，不管经济基础还是上层建筑，两方面都还有旧的因素占重要地位，哪个方面迈出新的一步都会有困难。例如，在商品经济发育程度很低的情况下，以各种市场关系为基础的价值观，很难成为全体居民的思想，而没有这种文化价值观念，商品经济又很难发展起来。但我们有可能找到实现经济改革和观念更新之间的良性循环的通路。因为在任何社会中，作为社会文化代表的知识分子，其思想观念总要比整个民族先进一些。发挥知识分子开社会风气之先的作用，借助于各种现代传播媒介，就有可能在观念转变方面迈出步子。受过现代教育的知识分子，可以把我们传统文化中先进的、能适应商品经济发展的部分继承下来，把本民族没有而在其他民族特别是市场经济中培育起来、适合于社会主义的价值观引进来，也可以在中西结合的基础上推陈出新，发展新观念、新思想。在思想界先进分子的带动下，在全社会倡导和推广新的社会主义价值观，这样，就有可能促进而不是阻碍经济改革和政治改革的进行。

刘吉瑞：历史上不乏这样的事例。1840年鸦片战争以后，面对外国列强的侵略，首先感到危机并觉醒的是知识分子。康梁变法作为独立的政治事件是失败了，但他们当时宣传的新思想新观念，教育了千千万万中国人。“五四”运动中高举“德先生”和“赛先生”即民主、科学两面大旗的也是先进的知识分子。可是，中国农业社会传统的经济基础、政治结构以及儒家教义，也极严重地限制束缚了知识分子。在历史上，士大夫大都有轻商重官的传统，他们乐于奔走于官僚门下，甚至不惜为“梁山好汉”出谋划策，以求事成之后谋得一官半职，而不愿跟从工、从商的人们联合，对经商办实业不屑一顾，并认为这是读书人绝不能染指的歪门邪道。1979年开始改革以来，我们既能看到研究改革、宣传改革、投身改革的知识分子，也能发现置身于伟大的社会变革以外而且对商品经济心存反感，评头品足，这也指责那也批评的读书人。甚至还有少数人，不仅自己的思想落伍于时代，而且完全要求按传统的那一套来规范生活，一有机会，就打棍子、扣帽子，搞得人们很紧张。当然，在不同的工作岗位上，以不同的形式在为改革的成功、为我们民族的振兴辛勤劳动工作的知识分子，毕竟是大多数，他们是我们民族的脊梁或精英。譬如最近学术界有一批同志，在脚踏实地翻译、研究、评价世界学术名著。这对我们解放思想、更新观念具有启蒙作用。我们的社会应该鼓励那些不为名利，不辞劳苦地为民族的长远利益工作的人。

吴敬琏：至于观念更新的内容，思想文化界已讨论了很多。按照现代社会学的研究，联系我们中国的状况，我觉得随着现代化事业的向前推进，需要实行这样几个转变：首先，现代工业社会的特征之一是经济结构以及全部社会生活的变化十分迅速，新事物层出不穷。而正是发展变化，推动着社会的不断前进。这样，人们在思想意识中必须打破建立

在长期停滞的农业社会基础上的“天不变，道亦不变”“祖宗之法不可变”的墨守成规、不思变革的信条，树立发展变革的观念，以变革求生存、求发展。其次，商品经济业已打破了世界各国互相隔绝、封锁的状态，通过国际分工把各民族联系在一起，各民族的对外开放和彼此交流已成不可逆的历史潮流。因此，我们要摒弃与“鸡犬之声相闻，老死不相往来”的分散孤立状态相适应的封闭观念，树立开放意识，积极参与国际分工，发展对外联系。第三，农业社会中，长幼有序，尊卑有别，人们由于家庭、血缘、地域、职业、权力等的不同而分成各种等级，崇尚行政权力（官位）的风气相沿成习，而商品是天生的平等派，强调人的基本权利和机会平等。从等级观念转向平等观念，也是一个重要的方面。第四，从“不患寡而患不均”的平均主义观念转向竞争效率观念。第五，从人身从属观念转向人身独立、自我负责的责任风险观念。第六，从“名正则言顺”的名份观念转向现代法制观念。如此等等。建立在现代商品经济基础上的变革意识、开放意识、法制意识、民主意识、平等意识、竞争意识、责任风险意识等一整套价值观念，再加上社会主义特有的一些价值规范，构成社会主义的商品经济文化。我们在文化观念更新方面的目标，就是形成这样一种新型的社会主义文化。

刘吉瑞：文化这一概念有时也包括各种典章制度。库兹涅茨教授把新的价值体系的形成、典章制度的建设称为培育促使现代经济增长的“社会母体”。他认为，没有希腊城邦制度、罗马法、复式簿记、意大利文艺复兴时的文明等，就没有现代经济增长。在我国的现代化过程中，新的文化价值观的形成和典章制度的建设，也将为经济增长和市场发育提供一个社会母体。

吴敬琏：社会主义商品经济文化的建设，涉及所谓文化冲突问题，以及西化与现代化的关系、儒家文化对经济发展是否有利等问题。文化冲突的问题之所以十分复杂，是因为讨论中实际上把三种不同的冲突即现代与传统的冲突、东西方不同民族的文化冲突、社会主义文化和资本主义文化的冲突搅和在一起了。拿“西欧化”这个口号来说，这是明治维新后日本人提出的口号，这个口号的含义是19世纪60年代的日本要学习19世纪60年代的西欧。这时的西欧大体完成了封建主义向资本主义的转变，而日本比较落后。所以，这个口号的实质是学习西欧资本主义的现代文化。但日本人在西欧化的过程中，与其说抛弃了本民族的传统文化，毋宁说通过引进西欧文化和对本民族传统文化的改造，使本民族文化与西欧现代文化很好地结合在一起了。那么，我们现在能否提西化的口号呢？这要看如何解释。由于现代化肇始于西方，并在现在的西方（包括地理位置处于东方的日本）取得极大成功。本世纪初中国人接受了马克思主义，它就是从西欧来的。一个后起的没有现代化经历和经验的东方国家，要实现经济社会的现代化，向西方发达国家学习是必然的。从这个意义讲，西化就是现代化。但是，第一，即使在西方，也存在现代文化与传统文化的冲突。西方传统的封建文化决不是我们学习、引进的对象。我们现在要学习的，是西方的现代文化，而不是东施效颦，去学西方的传统文化。第二，现代文化既有共同规范，又具有民族特色。西方现代文化“拿来”以后，在保持其现代性的同时，可使其与我

国传统文化中还能适应当前需要的部分相结合，从而增强民族性。对西方现代文化中的缺陷，我们一定要加以克服。对西方现代文化中不适合我国国情的部分，不能照抄照搬。第三，这完全不意味着实行资本主义化。现代社会主义思潮来自西方，学习马克思主义也是一种西化。今天我们向西方发达国家学习，重点是学习现代化的基本规范、发展商品经济的通行做法以及现代科学技术等人类的共同财富，没有理由指责说这就是搞资本主义。第四，吸收西方文化中有利于生产力发展和生产社会化、商品化、现代化的东西，与“全盘西化”是两回事。

刘吉瑞：现在的许多不发达国家在这方面的主要问题在于，过于强调本民族的特殊性而拒绝接受现代高度社会化的商品经济的共同规范和通行做法。这并不是说后起国家的现代化只能照搬英美等先行国家的模式，事实上，后起国家的现代化过程有自己的特点。当代发展中国家现代化过程中不能也不必完全照搬照抄西方。从这个意义上，我们不能接受“全盘西化”的观点。正确的做法是，在接受现代化的共同规范的同时，探索具有本民族特色的前进道路。这似乎与当前讨论的儒家文化和经济发展的关系问题有联系。关于儒家文化与经济发展的关系，原来学术界似乎有定论。最权威的是马克斯·韦伯的观点，他认为，用理性控制世界的清教伦理，是促使资本主义经济出现和发展的推动力量，而用理性的方式适应世界的儒教，却是阻碍中国近代资本主义兴起的主要因素。本来人们对此也无话可说，但是，经过第二次世界大战后短短的二三十年，东亚华人文化圈的经济迅速发展，有的甚至创造了奇迹。于是，所谓“韦伯命题”受到了严重挑战。

吴敬琏：这对我们中华民族来说，是一个特别有兴味的问题。尽管战后东亚文化圈的状况差异非常大，但经济发展得最快、最好的国家和地区，几乎都是华人社会和受儒家文化影响比较大的地区。他们在改造和继承传统文化，将现代文化和传统文化相结合等方面，都有一些很好的做法。现在的争论，一是文化因素究竟在东亚新兴工业化地区的经济发展中起了多大作用，二是儒家文化是促进还是阻碍了经济发展。前一个问题上主要有两派意见，文化论者认为儒教与新儒教是东亚崛起的主要因素；结构论者则认为制度因素才是主要推动力。在后一个问题上，一些人依然坚持儒家文化不利于经济发展的观点，认为东亚的经济发展在文化方面看，主要是西化的作用。而另一些人则认为，儒家文化或新儒教，是有利于市场经济形成和发展的。如费景汉教授撰文指出，仁、义、礼、智、信这样一些传统的道德原则，都与现代商业文化一致。所谓信，就是现代契约合同意识，重然诺，信合同；所谓仁，就是四海之内皆兄弟，发展商品关系。如此等等。当然也有学者指出，儒家思想应一分为二，其中一部分有利于现代化，另一部分如顺乎自然、保守中庸的思想，是极不利于现代精神的建立的。从总体上说，儒家思想有不利于现代化、工业化的方面，但可以把它引导、改造为适合现代发展所需的价值观。我想，最后一种观点提出的改造说，应当引起特别注意。

刘吉瑞：前段时间也读了些有关儒家文化与经济发展的文章。我目前的认识是，在东亚的经济发展中，儒家的某些思想和某些传统的民族

精神，在一些方面发挥过积极作用，但总的来说，儒家文化的作用是消极的。因为儒家文化作为一种价值体系，在农业社会的土壤中培育成长，它同现代工业文明不能不存在本质的矛盾。推动东亚经济社会发展的主要因素，依然是结构制度因素。我们当前亟需做的是，在体制改革和结构变革的过程中，学习和汲取现代文化的营养，培育一种新的价值观。但儒家文化确实也有合理的成分，对它不能采取“五四”时期一些人主张的全盘否定的态度。如科举制度，这既有鼓励人们读死书、向官看的弊端，又有成就导向、唯才是举的合理成分，经过改造，完全可能演化出现代教育制度和文官选拔制度。据说，日本、英国的现代文官制度，就是在借鉴了中国科举制度的基础上形成的。根据发展中国家的经验，现代化过程中一定要注意对传统文化随时进行调整和改造。否则，经济和文化反差极大，有可能引发各种社会矛盾和动乱。伊朗在巴列维王朝的“白色革命”时期，经济现代化的进展还是较快的，但没有注意在适应传统文化的同时对它进行改造调整，结果酿成宗教革命，巴列维政权也因此垮台。

吴敬琏：在社会主义新型文化的建设中，除了反对传统文化中重义轻商、重官轻民的思想倾向及其现代表现形式外，也要反对将社会主义商品经济原则庸俗化的倾向。目前确实有少数人，只要我能捞一把，哪怕寸草不生，只要我能赚钱，不惜损害周围人的利益和交易对手的利益。这种庸俗化的商业原则，不仅与社会主义商业文化的伦理道德观相去甚远，而且有可能诱使群众市侩化、行政官员行为短期化和腐败行为的滋长。这种庸俗化的商业观念，由于披着“新观念”“新思维”的外衣，特别容易迷惑群众。我们必须花很大的力量来反对这种思想倾向。在道德价值观的形成上，社会不是无能为力的。习俗、传统、道德准则有源亦有流，并不是从远古就固定下来一成不变的东西。在历史的发展中，可以不断加进新的抛弃旧的。而社会在变革时代的自觉努力，无疑能使道德向一个比较好的方向转变和发展。

刘吉瑞：我们已经讨论了经济、政治、文化之间的若干关系，但我国当前面临的主要问题是，在经济体制转轨的关键时期，经济、政治体制两方面的改革如何配合。

吴敬琏：前面我们强调了社会系统变革与经济系统变革相似的一面，我觉得还需看到两者之间有区别的一面。这就是，在经济体制改革中，在企业、市场、宏观调控这三个基本环节上，改革需要同时展开，即采用一揽子的解决方式。但对社会系统来说，经济、政治、文化子系统的关系却有所不同。社会系统变革主要是动态配合，而不能期望在三个子系统进行一揽子改革。前面我们引证的各国史实，都说明了这一点。

刘吉瑞：是否可以这样认为——经济系统内各环节之间存在有机联系，社会系统内各子系统之间也存在有机联系，这种有机联系要求在改革时各环节之间、各子系统之间保持协调和配套，这一点是共同的；但社会大系统与经济子系统的内部结构又有区别，协调和配套的形式有所

不同？

吴敬琏：是这样。经济体制内三环节的关系，已讲了很多，这里不再重复。根据观测，社会系统变革时，最初，政治和意识形态是快变量。在经济基础没有改变的状况下，政治领导人的更迭、施政方针的转变、某种新思潮的引进和形成，都有可能使一个社会的面貌短期内发生重大变化。但经济却是一个慢变量，生产关系的改革、生产力的提高，都需要较长的时间。而经济系统的变革一经启动，就像火车离站、飞机起飞一样，会形成一股不断向前的巨大推动力量。这种不断向前的变革运动，不仅使社会的经济基础得到根本改造，而且能使政治、文化等快变量不再变回去，或要求后者继续变化，变化的方向则与经济系统的变革保持一致。政治、文化系统的进一步变革，又会给经济系统的转变注入新的活力。社会系统内政治、观念是快变量，经济是慢变量，而根据现代系统论，慢变量决定系统的状态。

刘吉瑞：这番道理倒与我国十一届三中全会以来的变化相吻合。变革最初是在政治、意识形态领域开始的。“四人帮”的粉碎、冤假错案的平反、实践是检验真理标准的讨论、实事求是思想路线的确立等，快变量首先开始变了。快变量的变，为经济改革创造了前提。于是，实行发展个体和私人经济、农业联产承包、工业企业利润留成等措施，使铁板一块的传统体制开始出现了缺口，慢变量也开始变了。经济生活的逻辑发展，又要求彻底改革传统体制，建立竞争性市场体制。党的十二届三中全会决定全面开展经济体制的改革，反映了经济生活的客观要求。但要全面建立社会主义商品经济新体制，又要求政治体制、价值观念的进一步变化。

吴敬琏：经济体制改革要求政治体制改革的策应，要求进一步解放思想，实行价值观念的转变。而且在许多方面，即使在短期内，它们也是并行不悖的。如政府机构改革，一方面是政治体制改革的内容，是政治生活法制化、民主化的要求，另一方面政府转变职能，精简机构，又是经济改革的任务，为建立强有力的、高效率的宏观调控所必需。另外，破除小农的甚至封建的思想观念，树立商品经济的竞争观念、效率观念、平等观念、法制观念和风险观念等，从一定的角度看，是思想文化领域的事，从另一角度看，则是经济改革的课题。可是，我们也不无忧虑地看到一种倾向，即在经济改革进入转轨、既充满希望又存在困难和风险的关键时刻，一些同志不愿在经济改革方面做艰苦踏实“啃硬骨头”的工作，而把主要的注意力转向政治体制改革和价值观念创新，想以渲染政治思想的热烈气氛来打破僵局，走出双重体制并存的状态。我认为，这种想法和做法不免偏颇。至于那种以政治体制改革和价值观念转变来替代经济改革的观点，则更是错误的了。政治体制改革能促进经济改革，但不能替代经济体制改革成为改革的主线。社会主义各国改革的基本任务是变革不适合生产力发展需要的经济基础和上层建筑。在这里，生产关系的变革是整个社会变革的基础。如果市场取向的经济体制改革进程受阻，空喊政治口号是无济于事的。即令通过政治体制改革能消除各种腐败现象，做到为政清廉，实行经济决策民主化等，也依然面

临改变原有的体制安排、理顺各种经济参数、调整经济结构等问题。这些基本上属于经济领域的问题，只能通过经济体制改革来解决。

刘吉瑞：而且有些问题，离开了经济合理性这个标准，就根本扯不清。此时如果急急忙忙地依据某些政治原则进行体制改革，很可能出现方向性的错误。譬如，在工业企业内部实行“自治”就是这样。流行的见解是，在社会主义国家，工人是国家的主人，因而也是工厂的主人，根据民主管理的原则，应由工人选举厂长、经理，职工代表大会是最高权力机构，厂长、经理要对职工代表大会负责。这种观点在关于政治体制、经济体制改革的论著中经常出现。而根据经济合理性的原则，这是违反商品经济和现代工业企业管理的基本原则的，也是政治民主庸俗化倾向的表现。商品经济发展的历史经验已经证明并且还在进一步证明，行之有效的大中型工业企业制度是股份企业制度。在股份企业制度中，资产所有人——股东的具体代表董事会聘请经理阶层，再由经理来招聘工人。南斯拉夫自治企业的教训说明，在大型企业中，股权要与职工分离。厂长、经理是由所有者聘任的管理者，而不能本末倒置，由工人来聘请任命管理者。所以，带着工团主义的倾向，把政治民主的原则引入企业中来，只会破坏管理的有效性。我国现阶段企业管理中已有相当多的事例说明，在大型企业中工人选举厂长弊端很多，它使厂长经理不敢严格管理；使厂长和经理迁就工人眼前利益，共同对付国家；使解聘工人发生困难，劳动市场难以形成；等等。我前几天还听到这样的事，四川省一家企业的厂长把一位表现不好的青工开除了，其时适逢厂长选举，青年职工就不让这个厂长连任。现代工业企业需要专家管理，由“看得见的手”指挥管理生产经营。工人自治的办法只适用一些小企业和合作企业。其实，社会主义民主政治完全可以通过也应该通过另外的渠道实行。在基层政权机构，可进行民主选举。工厂是一个经济单位，而非政权机关，在生产经营单位内实行政治原则，政治原则侵入了市场领域，结果势必破坏市场机制的正常运转和效率的提高。

吴敬琏：一些主张政治体制改革和观念更新优先的同志，持有一种较少见诸文字的理由，这就是：目前行政官员以权谋私、以权经商的现象十分严重，如不加快政治民主化、公开化的进程，权力与金钱相结合，商品经济就有可能扭曲变形。而社会主义政治体制改革又是自上而下进行的，在很大程度上取决于领导人的开明程度和有无强烈的现代意识，因此，政治改革和组织更新最为关键。从经济改革的深入受政治状况的制约这一点来看，他们的想法是有一定道理的。但在经济改革没有重大政治阻力的情况下不去大力推进经济改革，却把经济改革成功与否的决定因素归之于政治体制改革，这样的逻辑未免太过牵强。并且如果照此办理，经济体制改革可能被架空。我们赞成政治体制和意识形态领域的改革不能严重滞后于经济体制改革的步伐，要及时策应配合，强调反对行政权力对市场经济的破坏和扭曲，同时，也认为以权谋私是当前的改革必须正视和解决的问题。但在我看来，市场取向改革促使竞争性市场形成，是消除以权谋私、以权经商现象和惩治各种“倒爷”的治本之道。如果近期内能将生产资料价格双轨合一，那等于挖掉了各种“官倒爷”的祖坟。我十分赞成严肃政纪，端正党风，惩治“倒爷”，但作为经济

学家，我也看到，在价格双轨制继续存在的情况下，确实很难分辨什么样的商业行为是合法的，什么样的商业行为是非法的。利用差价倒卖不正是符合经济规律的行为吗？在经济上界限分不清的时候，行政权力的介入就使得一部分人能浑水摸鱼。因此，关键在于消除“倒爷”得以存在的经济条件，把水澄清，使以权谋私者无法“摸鱼”。当腐败行为被约束在较小范围以后，采取严厉措施打击一小撮犯罪分子就比较容易做到了。价值观念的转变也与经济基础的改造和转变有关。我觉得，在目前的情况下，正确的方针应该是，全力推进经济体制改革，同时在政治体制、文化价值观念方面进行配合，以便顺利地推进我国的改革事业。

刘吉瑞：另外，社会变革时期与社会的自然演进时期有所不同。相对而言，改革时期要求权力的适当集中，要求有一个强有力的中央政府来控制全局，驾驭改革过程。否则，一旦因社会利益关系变动较大而引起的社会紧张爆发为公开的骚动时，政府就可能失去对局势的控制。在东欧社会主义国家的经济改革过程中，就出现过这样的先例。

吴敬琏：我认为这是很重要的一点。因为经济改革实质上是原有经济利益结构的巨大调整，它涉及许多人的切身利益，也容易引起个人短期利益受到影响的人们的抵制和反对。因此，为了保证各项改革措施的贯彻落实，为了使较大改变原有利益格局的社会变革过程不致中断，中央政府权力的相对集中是必不可少的。从这个角度看，改革初期或体制转轨时期，权力分散的步子不能过大。据去过苏联的同志说，苏联最近政治改革的调子较高，市场化的经济体制改革却被公开化、民主化的口号和权力再分配的实际斗争淹没了，并且还引发了一些加盟共和国的动乱，以致不少苏联人抱怨说，经济改革只是停留在决议、法律等等的文字上，说说而已。如果情况确实如此，那就潜伏着很大的危险。鉴于社会主义各国历次政治运动的经验教训，我以为，改革的政治色彩太浓，不见得有利于建立市场经济体制和发展社会生产力，它甚至有可能冲淡经济改革的主题。为了分散而集中，为了民主而在改革过程中加强中央政府权力，说不定倒是改革的辩证法。当然，这种适当的中央权力集中决不是为了恢复对经济生活的直接控制，而是为了更有效地推进以市场建立为主线、政治体制和价值观念两翼配合展开的全面改革。在市场经济体制的基本框架确立以后，也许我们可以把重点逐渐转移到建设高度的社会主义民主和发展社会主义新型文化方面来，而在经济体制方面进行辅助性的改革和完善工作。

第十一讲

农村社会的变革

刘吉瑞：前面您着重谈了城市现代工商业经济体制改革的一系列问题，这固然是十分重要的。但另一方面，中国是一个不发达国家，按照发展经济学的理论，目前正处于二元经济向现代社会转变的前期。所谓二元经济或二元社会，无非是说除了存在一个较小的城市现代工商业部门外，农业还占很大的比重，农业经济依然占主导地位，还有广大的农村，并且大量的劳动力滞留于农村，居民人口的绝大部分从事农业。所以，如果离开广大农村、农民而谈改革，就是空谈改革。事实也正是如此。中国目前这场波澜壮阔的体制改革，首先是从农村突破并取得初步成功的。联产承包责任制的实行，乡镇企业的发展等，不仅较大地改变了乡村的经济结构及其社会面貌，而且极其有力地推动了城市工业体制的改革。同时，由于城乡关系并未完全理顺，改革发展到今天，我们又面临许多迫切需要解决的农业和农村问题。像粮食和工业品价格的剪刀差扩大，粮农不愿种田等，似乎又重现了改革开始时的情景。而这些问题的解决，有赖于在国民经济的大背景中，全面调整和理顺城乡关系，配套进行城市和农村的改革。

吴敬琏：关于农村改革与城市改革的配合问题，虽然从改革初期就有同志提了出来，但始终未能引起普遍的重视。特别是一些同志陶醉于联产承包的初战胜利之中，觉得“一包就灵”，中国的农业问题也就大体上解决了，并且提出了诸如温饱问题已经解决，农业今后遇到的将是“仓容危机”的观点。但就在人们为农副产品“卖难”的假象所迷惑，急于为多余的粮食“找出路”的时候，却出现了实实在在的粮食生产和供应不足的困难，或如一些同志所说的“粮食供应危机”。这样，从1987年以来，大家就又重新认识到深化农村改革的重要性，提出了许多有益的意见。首先提出的是农业改革应该深化，认为承包制在当时的情况下确实发挥了调动农民生产积极性的巨大作用，但随着农业社会化程度的提高，农业生产力的发展和商品化、市场化程度的提高，也暴露出了一些束缚生产力进一步发展的弊端，所以要求土地所有权的具体化和土地使用权的转让。其次提出的是农村工业的改革，认为大部分地区的乡镇企业，譬如实行苏南模式的乡镇企业，亟需改变所有制，摆脱乡镇政府的控制和束缚。然后还提出改变农业生产资料的供应体制，改变目前农村的积累机制和消费形式等建议。但进一步的研究表明，这些问题的解决需要一个前提，就是城市体制改革要有一个大的突破。而城市体制改革的进展，除本身的问题外，也受到农业、农村的制约。不论是恶性循环还是良性循环，城市和乡村总存在着一个割不断、扯不开的关系。

刘吉瑞：传统体制下的城乡关系，表现为政府采取或明或暗的强制

办法，用从农业得来的资金资助“幼稚工业”的成长，而对工业采取各种保护措施。根据一些经济学家的估算，1953～1981年，我国通过不平等交换，从农民那里拿来了7 000亿元的资金，相当于同期我国积累资金1.5万亿元的一半左右。我曾吸收西方一些苏联经济史家的意见，在一篇文章中将这种城乡关系格局称为原始积累、强制增长的城市工业化模式。传统体制与强制增长的工业化模式之间存在内在的逻辑联系。首先，一个后起的农业经济大国，要“从无到有”，建立独立的工业体系，在缺乏殖民掠夺、利用外援、外部融资等外部积累条件的情况下，只能从国内非工业部门获得所需资金。其次，由于工业化的时序与当年先行国家先轻（工业）后重（工业）的次序不一致，一开始就把重点放在重工业和军事工业上，因而，国有的现代工业部门拿不出农民需要的各种轻工业产品，不能用等价交换办法取得农产品，并在正常的生产经营中积累发展的资金。第三，由此决定了城乡必须进行不平等交换，价格由行政决定，排斥市场机制成为必然。第四，当农民不愿低价出售农产品时，就实施农产品统购统销制度，首先在购销中推行指令性计划体制。为了保证这一点，就要把农民组织起来，使粮食掌握在集体组织手中，直至建立“一大二公”的人民公社，釜底抽薪，从所有制上解决问题。第五，为防止农村劳动力流失，保证农业的积累功能，建立和强化城乡户口分离制度等。这种工业化模式及其体制，在动员全国资源，建立相对独立、完整的工业体系等方面，取得了相当的成功。但是，社会也为此付出了巨大的代价。

吴敬琏：如果把原始积累、强制增长理解为从非工业部门获得发展现代工业的资金，那么不论资本主义经济还是社会主义经济，现代化过程中都要经历一个原始积累、强制增长阶段。当然先行国家与后起国家的原始积累具有不同的特点。譬如，先行国家由于在当时的世界经济格局中政治、经济、军事实力处于领先地位，海外殖民掠夺和国际不等价交换就构成其原始积累的重要形式，而后起国家不能这样做；先行国家的原始积累过程相对长，后起国家的过程则要短得多；另外，一些先行国家在原始积累过程中，由于需要自由劳动力，就采取一定的形式强制农民与土地分离，而今天的后起国家，愿意去城市就业的自由劳动者太多了，为使农业这个积累源泉不致破坏，需要将农民固定在土地上。各国的现代化都要经历原始积累阶段这一点，说明工业化的最初进程实际上是由农业来推动的。发展经济学家把这高度概括为“工业革命以农业革命为先导”的命题。农业的发展，剩余产品的增加，使得社会有可能在不减少居民消费甚至消费略有提高的同时去发展工业。但各国的经验也表明，第一，不能把农民挖得太苦。对农业掠夺过头，反而会破坏这个积累源泉；第二，农业对工业的这种推动作用是有限的，工业化的过程一旦启动，持续发展的动力就要靠工业本身来提供。如果工业本身的效率低下，长期不能自我发展而依赖外部财政支持，那么工业和农业、城市和乡村之间就有可能形成恶性循环。而如果在农业革命的最初推动下，工业发展取得较大的突破，然后由工业来带动国民经济的发展，帮助农业完成技术改造，推动农业的进一步发展，这样就能出现良性循环的局面。从我国的情况看，应该说中国的农业原本就相对比较发达，中华人

民共和国成立后，强有力的中央政府作为积累主体，将农民的剩余产品甚至部分必需品征集起来用于发展工业，经过20多年初步建立了一个技术水平不那么高却也门类比较齐全的工业体系。但原始积累、强制工业化的模式把农民挖得太苦，及至后来农业作为城市工业积累源泉的意义逐渐缩小，而工农矛盾却日益尖锐。另一方面，在行政母体中成长起来的幼稚工业，却怎么也长不大，不能自主经营、自负盈亏，一旦割断脐带生命就难以为继。加之发生了“文化大革命”，所以到1978年十一届三中全会前，国民经济到了崩溃的边缘。从改革10年的情况看，联产承包、农副产品提价等政策措施，使农业重新焕发出生机，从而为工业增长乃至整个国民经济的发展带来了新的动力。但由于城市工业体制改革跟不上，工业的效率上不去，农业和工业的良性循环局面还是难以形成，并且在旧的矛盾并未彻底解决的同时又出现了许多新的矛盾。从这样的角度来观测、分析当前国民经济中的主要矛盾和城乡关系，也许能看得清楚一些。

刘吉瑞：战后新兴工业化国家和地区的成功经验显示，经过10年左右的强制增长原始积累阶段，就能初步奠定工业化的基础，而后，经济增长要走向工业自我积累、自主增长的新阶段。要实现经济增长机制的转变，积累机制、城乡关系格局、经济管理体制、工业化模式都得相应改革。例如，今后的积累要以自主积累为主，即政府从农业抽取资源，进行强制积累所占的比例大大降低，以企业和居民家庭积累作为主要形式，原来那种工农产品的不等价交换要被工业品和农产品的正常市场交换所取代，城乡间生产要素自由流动，市场机制取代行政机制发挥合理配置资源的基本功能。但这种转变的实现，无疑有赖于整个经济体制改革特别是城市工业体制改革取得成功。改革10年的情况表明，仅仅靠农村一头的突破不能从根本上改变原来不合理的城乡关系，即使短期内农村跨出了市场化的较大步伐，也会因城市的牵制而停步不前，甚至不得不退回去。因此，尽管我们有足够的理由认为以联产承包责任制为主要内容的前阶段农村改革，是走出城乡关系的恶性循环、从强制增长转向自主增长的契机，但这种转变的实现还有待于城乡配套改革的成功。只有在那时，我们才能真正说联产承包责任制不是中国农业社会的“让步政策”和均分土地的周期性重演，而是一场为现代工业的自主增长创造前提的革命。

您刚才谈到目前由于城市经济改革的迟滞、工业效率提高缓慢，使农业的进一步改革和发展发生了困难。这是一个很重要的论断。您是不是可以更详细地谈一下这个问题？

吴敬琏：刚才我们已经谈到，我国的城乡关系过去那种通过国家强制力量联系起来，通过行政手段实现资源配置的旧格局已经起了很大的变化，城乡关系在很大程度上需要通过商品交换来维系，这样，城市取得粮食和农产品就不能靠剥夺，而要靠等价交换，所以改变工农产品价格存在巨大剪刀差的状况，提高农价，理顺工农比价就成为十分必要的了。而且一般而言，工业的劳动生产率提高比较快，而农业由于受到土地资源的限制，边际报酬递减规律的作用特别明显，生产率提高较慢。

因此，工业化过程中农产品相对价格的上升是一种必然的现象。理论上，资源的合理配置和工农两部门的协调发展，都要求放开价格，由市场决定工农产品的比价。在实际经济生活中，出于居民承受能力等方面的考虑，使得有些国家采取农产品行政定价，根据情况对生产者或消费者进行补贴的办法。这种办法如应用得当而又不长期固定下来，对工农业的协调和国民经济的发展也不见得一定不利。但在目前的中国，行政定价的作用方向是同上述情况相反的，是服从于从农民取得积累的目的的。在这种办法维持了很长时间，造成了资源配置极大扭曲而需要根本变革的时候，在又一次面临“谷贱伤农”的情况下，解决问题的方向只能是调高或放开农产品价格，让价格反映市场供求。限于工业效益提高缓慢、财政资金短绌和居民承受力低，农副产品价格一步放开有困难，那么可以分阶段调放。目前主要农副产品如粮、棉、油的价格已经非提不可，其他措施都不能产生类似价格合理化可能产生的巨大效应。

刘吉瑞：的确，中国农村当前比较突出的一些问题，都需要放在城乡关系转变的这个大背景中考察。如农民不愿种粮的问题，现象表现在农村，根子却在城里。因为造成农民不愿种粮的主要原因是粮价过低，而要提高粮价，使生产者和消费者在市场直接见面，由供求决定价格，城里人又吃不消。要使城市居民提高承受力，除了长期沿用的弊端甚多的财政补贴办法外，最直截了当的办法是增加工资。而职工工资的提高，又与工资制度、企业组织制度改革和企业经济效益的全面提高相联系。

吴敬琏：刚才你说的这种问题，如果在工业效率提高很快的情况下，是比较容易解决的。比如说发达国家在工业化过程中都发生过农产品的相对价格与工业品价格对比上升的问题，但是由于工业的效率提高很快，农价提高的影响很容易通过工业品成本降低和工资提高而吸收了。但在我国工业效率提高不快的情况下，1979年农产品提价的冲击波经过两三年才被吸收，1985年的农产品提价的冲击波到现在还在发生作用。

刘吉瑞：您说得很对，解决问题的钥匙，是工业效率的提高。可是离开了改革，整个工业的效率是不可能有显著提高的。所以说来说去，症结仍在城市工业的改革上。

吴敬琏：我有这个感觉，过去几年有些同志老想绕开根本改革和提高整个国民经济的效率来解决农民不愿种粮等农业问题。这几年采取了许多办法，试图在不改变目前合同订购制的情况下提高农民种粮的积极性，但结果却不太理想。我们可以对这些措施逐个进行分析。

首先看“以工补农”。所谓“以工补农”就是政府先用财政、信贷政策扶助和支持乡镇企业的发展，使其有比较高的盈利，然后在乡镇政府的安排调节下，由乡镇企业来补助种植业。从一个很短的时期，比如从年复一年的再生产过程或流程截取一段时间（一年）来看，那么从事种植业的农民由于从乡镇企业那里获得补贴增加了收入，因而提高了种粮积

极性。从长期、动态的观点看，却是一个正反馈的过程，即越是以工补农，农民越是缺乏种田积极性。因为你要求乡镇企业普遍有能力帮助农民，首先就要用人为的方法使所有或多数乡镇企业都能获得较高的赢利，然后乡镇企业才能拿出部分利润去补贴从事种植业的农民。这样，从长期看，进厂农民与种田农民的收入差距不是缩小而是扩大了。于是种田农民越来越感到种田吃亏了。

刘吉瑞：从逻辑上看，以工补农确实存在您所说的一个悖论，即旨在缩小经商办厂农民与种田农民收入差距的政策措施，却以进一步扩大两者之间的收入差距为前提。从实践看，我觉得存在三个方面的问题。首先，乡镇企业发展较好的地区固然有可能实行以工补农，但乡镇企业不发达的地区却没办法这样做。那么怎么去调动乡镇企业不发达地区从事种植业的农户的积极性呢？其次，以工补农这种形式，表面上看不需财政掏口袋，但实际上财政还是没少掏钱。用免减税收、提供低息或无息贷款等办法支持乡镇企业，且不说经济结构、规模经济等方面造成的问题，本身就是财政间接掏钱。最后，以工补农实际上是一种抽肥补瘦，要使这种平调维持下去，在体制上必然要求乡镇政府与企业紧紧地捆绑在一起。

吴敬琏：后来想到的另一种办法是挂钩奖售，即将农民低价交售粮食以及其他紧缺农产品同政府向农民平价供应或奖售农用生产资料（化肥、柴油、农药等）相联系。现在证明这种办法也不能成功。因为平价供应或奖售农用生产资料实际上是价格补贴，但却采取了实物形式，强化和发展了农村的实物经济倾向。一方面，实物经济的效益很低，交易成本较高；另一方面，它使分配实物进行奖励的各级政府机构、商业组织和个人有机可乘，为大大小小的“官倒”“私倒”提供了土壤。根据前段时间报纸的报道，挂钩供应和奖售的农用生产资料不能兑现的现象比较普遍，在个别地区甚至酿成农民因受骗而愤怒冲击商业机构和政府机关的事件。结果，政府补贴农用生产资料的钱是花出去了，但农民却没有得到好处，利益流入了从中渔利的“倒爷”的口袋中。

刘吉瑞：挂钩的直接后果是农副产品、农用生产资料两大类产品的价格长期扭曲。生产农用生产资料的企业如果不能按市场供求规律放开价格、取得平均利润，反而长期亏本，那么它们不仅不能实行市场化经营，而且难以维持简单再生产。长此以往，农用生产资料行业就不能生产出先进的设备改造和武装农业，拿出优质的产品满足农户的需要。目前农用生产资料行业的不景气和若干大宗农用生产资料产品供应的短缺，可以由此得到解释。

吴敬琏：还有一些地方1987年以来恢复了传统体制下经常运用的办法，由城市的学校、机关、企业去和农村的农副产品生产单位挂钩，直接建立自己的蔬菜基地。很清楚，这是一种逆社会分工而进的倒退措施。

刘吉瑞：城市的各种机关和企业到农村建立农副产品供应基地，并

不能真正解决“菜篮子”问题，更不要说解决我们目前面临的农民不愿种粮问题了。建立基地的行动只能限制在若干点上，在这些点上的农民，由于获得资金或物资上的支持，生产规模有可能扩大。但不在这些点上的农民，却没有得到类似的刺激。因此，建立基地这一措施无助于全面理顺工农、城乡关系，并且会在农民之间造成了机会不平等。

吴敬琏：为什么以工补农、购销挂钩、建立基地这些做法都不能收到刺激农副产品供给增长的预期效果呢？原因在于这些措施的立足点错了。它们不是从理顺工农、城乡之间的基本关系出发，用市场取向的改革来彻底解决矛盾，而试图在不改变原有城乡关系基本格局的前提下，用所谓“灵活的”、不规范的行政措施修修补补，使矛盾趋于缓和。由于行政解法把经济利益关系和行政关系搅和在一起，从而不仅使原有的参数扭曲得不能校正，而且带来了新的扭曲，孳生了好多弊端。实际上，世界各国在工业化的过程中，都发生过农副产品短缺的问题，有许多经验教训和政策措施值得我们吸取、借鉴。

刘吉瑞：一些同志以农产品供应弹性小、当前土地制度存在缺陷为理由，认为提高主要农副产品价格不一定能提高产量、增加供给。我觉得这样的看法未必正确。从长期看，我国的农产品供给弹性确实比较小，但在粮食等农副产品价格扭曲偏低时提价，情形就不一样。根据国外经济学家对发展中国家的计量分析，农产品价格变动的供应弹性在0.3~0.9之间，即农产品价格每提高1个百分点，供给增长0.3~0.9个百分点。对农产品而言，这样的供给弹性并不算小。虽然缺乏我国现阶段农产品供给弹性的资料，但根据十一届三中全会以后农产品价格变动和供给变化的状况，我们还是能够得出“农户会对价格刺激作出及时反映”的结论的。如果没有十一届三中全会以后幅度较大的提价行动，改革初期的农业产量决不可能骤然增加，承包制也不会迅速奏效。而近几年种粮成本大幅度提高，合同订购价大致不变，导致农民不愿种粮的状况，则从反面证明了价格调整的必要性和有效性。在这一点上，我十分欣赏发展经济学大师舒尔茨（Theodore W. Schultz，1902~1998）的一句名言：只要有正确的价格信号，农民能把沙土变成黄金。

吴敬琏：当然，在农副产品价格合理化的同时，不在农副产品购销、农业生产资料供应等方面进行配套改革，流通渠道不畅和“倒爷”横行，都有可能导致农民得不到提价的好处，以致价格刺激不能收到预期的效应。怎样建立沟通城乡的新的商业体制，是一个需要专门研究的问题。

刘吉瑞：至于土地问题，比较复杂。表现最为突出的首要问题是农民不爱土地。我的家乡地处浙江宁绍平原，土地肥沃，灌溉设施又较健全发达。精心管理的话，一亩地年均产2 000斤极有可能，亩产1 500斤则很普遍。但目前，农民不愿好好经营，有的甚至抛荒。即使种了粮，撒上几十斤化肥就不去管它了。灌溉设施失修，土壤因缺少有机肥而板结……这样下去，我真有些担忧，经几百年甚至上千年培育形成的“黄金土地”毁在我们这一代手中，从而上对不起祖宗，下对不起子孙。这当然

与刚才讨论的主要农副产品价格的人为压低有关，不爱土地是种粮吃亏、不愿种粮引起的。其次是耕地面积的大量减少。距今大约600年的宋代，我国耕地人均5亩，甲午中日战争时，人均尚有3.5亩，1949年，人均2.7亩，到目前，人均1.4亩左右。我国耕地的人均占有量不仅远低于苏联的12.9亩、美国的12.8亩，而且远低于5.6亩的世界平均数和印度的3.9亩。近几年的情况表明，耕地绝对量的减少也十分迅速。据一个粗略的估计，改革10年来，全国减少耕地4000～50000万亩。如果照此速度发展，那后果不堪设想。

吴敬琏：最近议论较多的农业规模经营问题，与土地制度的联系比较紧密。不少同志认为，只有明确土地所有权的具体归属，允许土地转让，才能使土地集中到经营大户手中，提高它的规模效益。现在我们平均每个农户经营的土地大概是8亩左右，农场的规模比较小。倘使农场的规模扩大，譬如每户经营20亩，效益可能要高得多。但这里的限制主要是非农产业的发展。根据上面的设想，农场规模的扩大势必要求将现有的2/3劳动力从农业转移出来。在目前的条件下，我国显然缺乏进行这样的大规模转移的能力。这几年各级政府和银行都花了很多努力来支持乡镇企业的发展，10年中劳动力大约转移了9 000万。而要将2/3的农业劳动力转移出来，显然不是单凭积累能力有限的乡镇企业的自身努力所能做到的。如果要求政府提供财政、信贷支持的话，恐怕国家财政没有这么大的能力。实际上，要在短期内如在本世纪末以前实行这样大规模的转移，都是不可能的。

刘吉瑞：从日本和我国台湾地区的历史经验看，像东亚人口密度高、人均耕地少的地区，短期内很难实行农场的规模经营。台湾工业化过程中工业的发展速度比较快，而且主要以发展劳动密集型工业为主，因而整个工业每年就业增长达6%左右，这在世界上都是少有的。但即使如此，它也没能在短期内解决农场规模经营问题。从50年代土改，到目前强调扩大农场规模，也已过了30年，并且效果还不怎么样。日本农业中，农场规模也不大，兼业农业、小规模经营仍很普遍。像您刚才提到的，我国短期内想要转移2亿多农村劳动力，那么非农产业的增长速度和所需的资金都难以想像。在条件不具备的时候，政府采取揠苗助长的方式，帮助农民扩大经营规模，或许能创造出一些典型来，但在全国范围不可能大面积推开。我一直有这么个想法，就是在包括我国在内的东亚这类人多耕地少的地区，要从根本上解决农业问题，不能像美国、拉美一些人稀地广的国家那样把重点放在搞机械化大农场上，而应在小农场上集约经营，即实行园艺式的经营。如果外汇条件不允许我们大量进口谷物和农产品，中国解决粮食问题的基本路子就只能如此。

吴敬琏：战后经济发展比较成功的发展中国家或地区，工业化过程中一方面积极推动农村剩余劳动力的转移，一方面也采取政策措施，在相当长的时间内将一部分劳动力稳定在农业部门。譬如说日本，一方面大力发展服务业、商业等，吸收大工业不能吸收的转移劳动力；另一方面采取农产品补贴制度、保护价格制度，使部分劳动力稳定在农业。因为在农村剩余劳动力的澡盆淘干以前，农业的边际生产率极低，甚至为

零或负数，农业劳动者的工资处于极低的水平，与城市工人的工资差距极大。如果不对种植农产品进行补贴，农业会立即萎缩，劳动力也会大量流失。这样就可能损害农业进一步发展的基础。当然，在这种政策实行了20多年以后，日本经济学家对是否继续执行这种政策是有争论的，但这并不否定这一政策在早期的有效性。台湾在50年代土改后，也曾制定过防止土地兼并的法律，规定农场规模不能超过某一个限额。制定这一法律既有政治上的考虑，即防止重新出现耕者无其田、政局不稳的状况，从经济上看，则在于防止和避免经济起飞以后因农业劳动力过量转移而出现农业萎缩和就业紧张。进入70年代工业有了较大发展以后，台湾再回过头来搞第二次农地改革，解决农业的规模经营问题，开始取消对农场规模的限制。从这样的角度看，当我们目前在为高速增长做准备的时候，既要采取积极的步骤促使劳动力向非农产业尽快转移，也要采取另一些措施，使农村劳动力不致过量离开土地进城做工经商，使土地撂荒。

刘吉瑞：就土地制度而言，当务之急在于设计一套新的土地制度，通过土地制度改革和其他方面的改革，提高农民从事种植业的积极性，使农民愿意种田，热爱土地，阻止耕地的急剧减少。另一方面，这套土地制度也要有利于土地的转让和规模经营，促使土地市场形成。国际经验告诉我们，在完全的土地国有制下，所有权在政府手里，政府对土地能进行极为严格的控制和管理，耕地资源的破坏浪费不会像现在这么严重；在完全的私有制下，由于农民个人对土地拥有所有权，他们自然会珍惜土地，耕地的减少也不会这么快。所以，土地制度改革目前确实迫在眉睫。

吴敬琏：土地制度改革有多种可供选择的方案。从政策连续性考虑，延长承包期不失为一种办法。承包期过短，农民就不愿在土地上进行长期投资，改良土壤土质，甚至对土地进行掠夺性经营。但延长承包期，总有将近到期的时候，每当承包期限迫近，农民的土地投资意愿就下降，所以又要一次次延长。而且在承包期间，不免发生转包行为，这时权利和义务就不那么分明。因此，延长承包还不如建立一种使农民拥有永久使用权的土地制度，也可以实行土地公有而使用权落实到农户并允许转让的制度。解放前的江南农村，田底权和田面权分离的状况普遍存在。我们今天可以从中得到启发。

刘吉瑞：农业经济学界确实有一些同志主张实行土地私有化。我觉得土地私有化的困难倒不在意识形态。问题是，土地私有会不会对国土的合理规划和土地的转让产生消极影响，还未得到充分的论证。所以，土地私有和土地国有但使用权落实到农户这两种方案值得比较研究一番。我个人倾向于土地国家所有但农户拥有使用权的制度，使田底权和田面权分离。这样，一方面国家因拥有最终所有权，能对有限的土地资源进行综合规划的治理。另一方面，农民拥有长期甚至永久使用权，促使其在土地上进行投资。使用权的可转让性，又使得转让和买卖成为可能，从而不妨碍开展规模经营。

吴敬琏：除了农价调整、价格机制的转换和土地制度的变革外，农村工业采取怎样的发展模式即它的体制如何、走什么样的发展道路等，直接关系农业劳动力转移的方式和速度，从而关系现代化的成败。我国的乡镇企业，在传统体制和原有城乡分割的工业化模式的夹缝中悄悄成长，改革以来则异军突起，成为推动我国现代化进程的又一个方面军。虽然乡镇企业的发展也带来不少困扰我们的经济问题，如城乡工业结构趋同、环境污染严重等，但总的来说，前几年农村工业的发展对改变我国的落后面貌发挥了积极的作用。现在，我们需要对农村工业的发展方针、体制及存在问题作比较系统的分析，使乡镇企业的发展符合于商品经济发展的一般规律并和国有大企业的改革发展有机地结合起来。譬如说，乡镇企业的发展采取了不同的形式，有苏南模式、温州模式等，究竟各自的利弊如何，发展前景怎样，需要进行比较研究。又如，在乡镇企业发展初期，我们提出了一个“离土不离乡，进厂不进城”的方针，结果遍地开花，村村冒烟。发展到今天，这个方针是否依然正确，如要进行修正，又需要进行怎样的修正，这都需要在科学研究的基础上作出判断。

刘吉瑞：温州模式作为乡村工业或农村商品经济的一种发展类型，我觉得是很有生命力的。平时对温州的做法很感兴趣，1987年又去看了一下，总的感觉是温州的生产力水平较低、交通不那么发达，但商品货币化程度却要比经济相对发达的苏南和实行苏南模式的浙江宁绍地区高出一筹。温州是一种民间开发型的经济，以个体、私营和各种合作经济为主，完全以市场为导向。温州商品市场很发达，有所谓十大专业市场。如纽扣市场，产品种类肯定要比北京、上海多，据说是远东最大的纽扣市场。温州的再生腈纶市场，其产品主要利用国营工厂的下脚料制成。但这些下脚料经过“20世纪的黄道婆”的加工，制成各种服装销往相对贫困的地区，深受那里的群众欢迎。再生腈纶生产分工精细，市场高度专业化，几乎每一道工序加工后的半成品、成品都经过市场交易，由竞争决定加工品的价格。另外，劳动力市场和金融市场也远比其他地区发达。中央批准温州搞改革综合试验区以后，私人的钱庄、信用社有所发展，官办、半官办的农业银行、信用社的利息也已大致放开，各种形式的“合会”仍是民间信用的一种形式。当然，在民间金融市场形成初期，也曾出现投机性的“合会”，引发过一次涉及资金数亿、人命若干条的金融风潮。按照目前的趋势，随着各种商品市场和要素市场的进一步发展，受人们指责的那种与市场公平竞争相悖的假冒欺骗行为和其他弊端，会被逐渐克服。像温州这样一种初级市场经济，对于中国广大落后的农村，无疑具有示范意义。其他地区推广温州模式的限制因素，可能主要在内地农村没有温州人那样强烈的功利主义观念和市场意识。温州人在历史上有经商的传统，市场意识甚至比江浙经济发达地区强。例如同事、同学、熟人、朋友之间借钱，我们通常把这看成哥们义气或传统的互助精神的体现，只要“有借有还”就行。温州人则不然，即使最好的朋友，还钱时一般都要付利息，利息观念早就牢固地树立起来了。通常人们说温州有10万购销员，其实走南闯北的能人远不止10万。因此，在其他落后地区实行或推广温州模式时，必须注意企业家的培养。

吴敬琏：像温州这样一种发展工商业、发展商品经济的形式，在过程中可能出现一些消极的因素，带来某些社会问题，但总的来说是有益的。只要我们把大工业、大商业、大金融组织改造成较高级的商品经济组织，并对温州这种较初级的商品经济起一个引导、约束的作用，那么，温州模式是能够成为推动我国落后地区工业化进程的一种较好组织形式的。与此相对照，全国大部分地区的乡镇企业，则实行跟乡镇政府捆在一起的企业所有制形式，也就是所谓的“苏南模式”。在这种模式中，乡镇政府是发展经济的主体，通过它的政策支持，财政上减免税收，金融上提供低息贷款，形成乡镇集体企业。乡镇集体企业的干部通常由乡镇政府任命，经营方针由乡镇政府决定，利益分配又受乡镇政府操纵，平调摊派在所难免。这样，就不可能像温州那样通过竞争来发展非农产业，通过发展非农产业发展市场。如果说，在同国营企业的关系上，苏南模式中的乡镇企业是以市场力量的面貌出现的，而在乡镇政府与企业的关系上，苏南模式则是传统国有制微型化的复制和翻版。

刘吉瑞：苏南模式确实有这个问题。温州农村工业的主体是独立的家庭企业主或企业主联盟，资金来源主要依靠民间市场。现在的大多数乡镇企业则不是这样，乡镇党委和政府是主体，资金实际上来自国家信贷资金。温州的家庭企业直接关系经营者的命运，在市场竞争的压力下，温州人不得不“跑遍千山万水，说尽千言万语，想尽千方百计，吃尽千辛万苦”，因而具有极强的生命力。而乡镇政府所有的企业，如不改革，其命运可能像上海一位同志讲的那样，滋生于传统体制，兴盛于双重体制，衰落于市场经济新体制。

吴敬琏：为了防止大多数乡镇企业出现你所说的情况，我们有必要主动地对现有乡镇企业的所有制形式进行改革。我很赞成杜润生同志的意见，要割断乡镇行政机构与企业的联系，使乡镇企业摆脱乡镇所有制的束缚，变成所有制社会化的企业。

刘吉瑞：部分乡镇企业的产权可以拍卖给农村的各种能人，部分乡镇企业可以改变为合伙制或合作制企业，也可以清理产权，实行较低级的股份经济。总之，农村的各种企业都要面向市场、独立经营，不能隶属于乡镇政权。

吴敬琏：乡镇企业组织形式的转变还要跟它的环境改造即竞争性市场的培育相配合。就商品市场来说，一方面，城市国有工业能得到平价原材料，在原材料供应上同乡镇企业相比处于有利地位；另一方面，乡镇企业在财务制度、产品销售等方面所受的行政约束比较松，因此产品能够卖高价，并有财力行贿开后门。这种不平等竞争造成的弊端已经引起社会各界的注意。现在我们要做的是尽快消除双轨制，建立禁止非正当竞争的立法，加强市场管理，创造出公平竞争的环境。从金融市场来说，现在乡镇企业主要靠外部信贷资金维持经营。这本来是一个好现象，但由于资金市场没有开放，资金价格即利息没有理顺，官办或半官办的金融机构提供的贷款利率实际上是负数，长期提供这种支持性贷款难以为继，并且也不利于乡镇企业实行面向市场的独立经营。在我们这

样一个低度开发的国家，资金十分稀缺，为提高资源配置效益，一般贷款的利息率必须提得足够高，使其能反映资金供求，这样，只有效益高的企业才能获得贷款，从而支配更多的资源。

刘吉瑞：在乡镇企业进行制度改革的同时，有必要重新考虑是否继续坚持村村办厂、队队办企业，乡镇企业职工“离土不离乡”的方针。根据世界各国现代化的经验，工业化和城市化基本上是同步的。将工业集中在城市，由于城市的集聚功能和辐射功能，就能大大提高资源的配置效益。而我们的乡镇企业，孤立、零碎地分布在一个个的乡镇，不仅运输成本、信息成本太高，而且大量占用耕地，环境污染也难以治理，自然不能改进资源的配置效益和运作效益。如果说在乡镇企业发展的初期，由当时的体制所决定，乡村工业化的道路有其必然性和合理性，那么在改革进行了10年，在乡镇企业有了较快的发展以后，就应考虑将乡镇企业的发展纳入城市化的轨道。

吴敬琏：剩余劳动力过量地流向大城市，会造成较严重的社会问题。如在拉美一些国家，大城市急剧膨胀，但市内贫民窟比比皆是，以致城市社会问题严重、暴力事件屡有出现，还出现了城市“游击队”。我国是一个人口最多也是一个大城市较多的国家，对上海、北京这样的大城市的人口规模进行控制是必要的。但城镇化与大城市化是一个不同的概念。工商业的发展需要有一定的集聚度，否则基础设施的建设、协作关系的建立、环境污染的防治等，都很难解决。把非农产业分散在农村，无论企业内部效益还是社会效益的提高都受到限制。因此从长期看，“离土不离乡，进厂不进城”不是一种明智的选择，更不应该把它固化为一种工业化的模式。我国的工业发展还是要走城市化的道路，但在现阶段不是向大中城市集中，而是着力发展中小城市。

刘吉瑞：发展中小城市不仅具有可能性，而且已具备了一些现实的条件。如江南的许多县城，小的有人口三四万，大的有七八万，只要在综合规划的基础上，废止原来城乡隔离的一系列政策如户口制度等，允许人口流动和农民进城经商办厂，是能够很快地发展为新型的工商业城市的。有的同志经常扳着指头算死账，说扩大城镇规模，每个居民的基础设施费用要多少，副食补贴要多少，从而得出国家现阶段的财力不允许农民进城的结论。其实这是没有多大根据的。温州农民完全用自己的力量建立了一座农民城——龙港镇，充分证明了现阶段发展城镇的可行性。当时苍南县委派6位同志去龙港进行建城设计规划，仅仅带了6 000元钱。他们的办法是在规划设计了龙港镇的布局如道路、街道、文化活动场所、住房小区等以后，在《温州日报》上登广告，说只要具备什么样的经济条件就能到龙港买房居住或经商办厂。结果一下子就有1万户农民来到了龙港当“城里人”，在龙港这个原本荒凉的地方建立了一个有居民4万多人的小城市。党和国家的许多领导人看了后都觉得不简单。龙港的办法确实值得我们研究。我们不需要都像龙港那样去建新城，但可以采用龙港的办法，从政策上积极引导农民、乡镇企业进城，优先发展中、小城市，使工业化和城市化同步进行。鼓励农民进城的另一个好处，就是有利于劳动力市场的开放和形成。在传统体制下，城乡隔

离，“铁饭碗”与“泥饭碗”之间泾渭分明，彼此不能互相替代。改革后，城市实际上招收了许多农民工。但由于劳动力市场不完全，出现了“站着看的固定工，干轻活的合同工，干重活的农民工”的怪现象。如果我们在这方面加快改革步伐，允许农民进城进厂，并能取代在职工人，形成竞争性劳动力市场，那么，就会给在职工人造成一种竞争压力，“你不好好干，农民工有的是”，从而大幅度提高劳动生产率。另外，农民在城里、在工厂得到现代工艺技术的训练，受到城市文明的熏陶，即使重新回到乡下，也“鸟枪换炮，今非昔比”，能以能人的角色发挥积极的作用。

吴敬琏：现阶段工业发展过程中一个值得引起高度重视的问题，是以乡镇企业为代表的小企业与城市大工业企业结构的同构化。用政府力量扶持乡镇企业，造成乡镇企业的发展不是经过市场的筛选来确定其产品结构和产业结构，而是城市搞什么它也搞什么。这种结构的同构化对资源合理配置是十分不利的。我认为在这个问题上，应该学习日本产业政策体系中的一项重要政策，即有意识地形成大企业与小企业之间纵横交错的分工体系，形成一种双重结构。日本工业中有一种“下请制度”，在这种制度下，在一个大企业或中心厂的周围，有许多地位平等的厂家来作它的协作厂或外围厂。一级外围厂又有自己的外围厂即二级外围厂，二级厂又有三级外围厂，如此等等。中心厂通常资金雄厚，集中大量的高技术人才，有能力设计开发新技术、新产品，并生产产品的关键部件。至于产品一般性的加工和零部件的生产，则由外围厂进行，中心厂向外围厂订货，对外围厂提出各种技术和成本方面的要求。外围厂一般规模较小，它经过努力，在向中心厂提供了低成本高质量的零配件以后，除了获得加工费外，还能从中心厂得到技术、资金方面的许多帮助。商业也是如此，在各种大型商社的周围有许多小的零售商业和服务机构，采取特许经营（franchise）等灵活多样的方式与之配合，后者通常是家庭企业或合伙制企业。小企业中就业员工的待遇通常要低些，但这些企业劳动力的容量大，能吸收相当数量的农村剩余劳动力。超级市场、大型综合商社与小商业，构成日本商业的双重结构。在二元经济向现代社会转变中，由这样一种新型的双重结构构成的社会分工体系，既能促进农村剩余劳动力的转移，又能使资源配置比较合理。我们现在还没有很好地解决工业化过程中大企业与中小企业如何按市场需要和经济合理性合理分工的问题。目前还在推广的横向联合，试图在一个地区甚至全国范围内，将某种产品或某行业的生产销售以企业集团的形式统起来。结果，该产品、该行业各企业的生产条件、技术装备、工资待遇等，趋向于齐一化。齐一化使得大企业、中心厂不能集中资金和技术力量，发挥优势，重点攻克关键产品或关键部件的技术难关，开发更多的新产品，而小企业因成为中心厂的附属厂，必然要求按中心厂的较高标准，分享中心厂的利益，提高其员工的待遇，拉平的结果，会导致行业综合技术水平的下降。因此，我们必须用市场的而不是行政的、变相行政的办法来解决城乡工业结构同构化或齐一化的问题。当然，这不排斥政府在产业结构调整中进行干预。

刘吉瑞：前面同您讨论了工业化过程中实现城乡良性循环的一些主要问题。为防止旧中国和一些发展中国家管理出现的工业化过程中农村

衰落破败、农民流离失所等社会现象，在发展工业、理顺城乡关系的同时，还必须加强乡村建设，综合治理乡村的政治、经济、社会环境。正如前面指出的，中国的改革离不开乡村的改革，那么中国的现代化建设，也自然包含乡村建设的内容。不管今后我国工业化的速度有多快，在相当长的历史阶段，我国的大多数居民将依然生活在农村。要使乡村真正变成“希望的田野”而不是不得已而栖息居住的地方，至少需要我们整整一代人乃至几代人的努力。我隐隐感觉到，目前社会上对乡村建设的问题并未引起足够的重视，在经济建设中继续存在明显的“城市偏向”。

吴敬琏：乡村建设是现代化的重要方面。在解放前，有两位先生，一位是梁漱溟先生，另一位是晏阳初先生，就十分重视这个问题，他们极力倡导乡村建设，并身体力行做了一些工作。但在旧政权下，在封建地主的统治下搞乡村建设，因为缺少政治前提，实际上是不可能的。中国共产党是从农村起家的，因此在夺取政权后，应该说在消除封建剥削的经济基础、提高农民的社会地位、改善农村的生产生活条件等方面做了许多工作。但以后由于“左”的错误和传统体制从农业进行强制积累的需要，乡村发展处于停滞状态，“大跃进”以后的饥荒则导致数以千万计的农民死亡，而后，农民的温饱问题一直困扰着我们。在“文化大革命”中，我们也提出过一些“建设社会主义新农村”的口号，开展过“农业学大寨”的运动，都未能起到促进和发展乡村经济的作用，有些运动的后果则是破坏性的。1978年底的十一届三中全会首先摒弃了经济建设中的“城市偏向”，采取了一系列让农民休养生息、发展经济的政策措施。特别是农产品的提价和承包制的实行，迎来了农村复苏和振兴的新时期；乡镇企业的发展，又把农村纳入了工业化的轨道。但近几年确实也有一些同志，陶醉于农业承包责任制的成功而忽视了乡村建设这一需要动员整个社会花大力气扎实细致地去做的工作。乡村建设的落后不仅表现在乡村的经济发展上存在前面讨论过的一些问题，而且表现在乡村的政权建设、科技教育发展、基础设施建设、文化观念更新等与经济的发展不适应、不协调上。拿村政建设来说，在人民公社体制下，与命令经济的传统体制相适应，政权组织代替了社会经济组织，公社、大队基层政权掌管着一切经济大权，甚至包括农民的基本生活品如口粮等。这种政权组织与生产经营的经济组织合一的体制自然是不适应发展商品经济需要的。但承包以后，出现了一些偏差：一是乡、镇、村政权不是按照宪法和地方人民政府组织法的规定行使基层政权应当行使的权力，而是继续凭借行政权力，干预经济生活。当然重点有所转移，如从干预农户的播种收割转向了对乡镇企业进行行政控制。二是许多基层组织的社会政治文化职能无人负责，使部分乡、镇、村政权形同虚设，有的接近于瘫痪。三是部分乡镇基层政权的干部，以权谋私，中饱私囊，严重的甚至无法无天，横行乡里。我这样说，当然不意味着我国目前的基层政权情况都是这样糟，而是说怎样根据发展商品经济的需要，改造和建设我们的基层政权，实现乡镇自治，是当前亟需研究并着力解决的问题。

刘吉瑞：乡村的文化建设也是这样。我国12周岁以上公民中的文盲和半文盲比例占1/4或1/3，大都分布在乡村。我国的教育经费占国民收

入的比例在世界各国中是比较低的，而农村的教育经费更是紧缺。整个社会，特别是农村，尊师重教的风气远未形成。前段时间，报纸接二连三地报道了殴打教师和农村学校校舍倒塌压死师生的事件，便是有力的佐证。“文化大革命”中流传过这样的笑话，一个公社书记对教师说：“你好好干的话，我提拔你当售货员。”今天，在农村的一些地区，流传“有女莫嫁教书匠”的说法。这些令人痛心疾首的现象如不尽快扭转和根除，可以说我国的改革和现代化是很难成功的。一个文盲充斥的国家，不可能实现现代化。有人总结南朝鲜经济发展的经验时说，其开发人力资本的经验很简单，一是教育的普及和提高，造就了一支价格低廉而又有知识技能的劳动大军；二是南朝鲜军官大都接受过美国式的教育训练，现代意识较浓。这样的说法不一定确切，但说明发展教育对现代化事业的重要性。实际上，人力资本理论已经充分证明，即使把教育投资作为一种纯经济行为，对发展中国家来说，其收益也极有可能超过物质资本投资。我国农村现阶段经济发展本身也对文化建设提出了现实的要求，乡村中的“能人”大都是文化水平较高者。拿时下流行的“引导农民消费”来说，除了采取经济方面的措施外，还有赖于农民文化观念的转变。富起来的农民具有两重性。一方面，在商品经济潮流的冲击下，农民有可能转变成一代新型的企业家；另一方面，在旧文化的影响下，农民有了钱以后，有可能追求地主式的消费方式。如温州，富的人家造一座坟就花上万元甚至几万元，婚丧嫁娶时挥霍性消费现象更严重。这种现象显然是非常落后、原始、封建的。但如何改变这种状况呢？靠一时的思想政治工作，靠行政手段，靠搞运动显然难以奏效。加强乡村文化建设，普及义务教育，提高农民的文化水平，改变其文化观念，全面提高人的素质，才是治本之道。

吴敬琏：价值观念的转变靠教化。如果没有现代文化的熏陶，那么农民能够学习、模仿的对象就是地主。旧文化掌握在封建地主手中，农民也深受旧文化的影响，当他们富起来以后，在不存在现代榜样的情况下，农民心目中的“文明人”只能是地主。这也可以说明现在农村除了婚丧嫁娶中的奢侈浪费外，迷信、赌博、买卖妇女、卖淫等一些旧社会的黑暗消极的东西沉渣泛起的原因。但改变农民的文化观念是一项艰巨的工作，应该尽早下手，花大的力气，经过较长时期的努力建立新文化。从事这项工作的最有效的组织机构就是学校，它是一个现成的普及现代文化的网络。目前农村的学校虽然数量不足、设备简陋、教育条件很差，但毕竟形成了一个网络，集中了农村中最有文化和教养的人。因此我们一定要利用农村的教育系统，加强和发展这个系统，使它成为普及文化、进行乡村文化建设的堡垒。在当前，则要扎扎实实地普及义务教育，除了动员民间力量来办教育外，各级政府预算应保证义务教育的实现，否则就是政府违反法律。农民违反义务教育法，不许子女入学，政府可以控告他；政府预算中教育经费不足，造成农民子女不能入学，农民也可控告政府。

刘吉瑞：根据发展商品经济的需要，在农村建立各种新型的经济组织，也是乡村建设的重要方面。发展商品经济需要形成竞争性的农村市场，而这又涉及各种组织的培育。改革以来，农村经常出现农副产品一

会儿“买难”，一会儿“卖难”的问题，原因之一在于原来的供销社、政府的粮棉收购站等组织不是按照商品经济原则组织的。这就要求我们对原有的供销社、粮棉收购站进行根本的改造，同时大力进行市场组织建设，培育各级贸易中心。再如，现在农村有一部分人迅速富了起来，收入差距拉得很大。政府为对收入差距进行调节，建立了个人收入调节税制度。但由于缺乏健全的会计制度、许多农户不做账等原因，使得征税部门很难了解农村个体户的实际年收入，个人调节税的征收碰到了困难。而要健全会计制度，一个比较可行的办法是在农村建立会计事务所，向社会提供会计服务。否则，即使我们制订了各种政策和法规，社会还是不能有效地调节收入分配。

吴敬琏：解决乡镇企业和私营企业、个体企业的行贿开后门等问题，除了采取消除双轨制等措施外，恐怕需要建立严格的会计财务制度，并由审计机构对其进行审计监督。除了国家审计机构外，应建立各种社会审计事务所，为各种企业提供服务，对它们实行监督。其他如提供信息咨询、法律服务等服务的组织机构也要从现在抓起，逐步建立和完善。各种商业组织、社会服务的中间组织的建立发展，需要花费较长的时间，但如果我们不从现在就开始着手进行，那么农村商品经济就不可能大发展。

刘吉瑞：还有，为了保持农业发展的后劲，实现传统农业向现代农业的转变，要求我们建立一个农业科学技术研究、试验、推广的体制。如果说联产承包制后农业产量短期骤增，主要是由于农民增加了劳动投入所致，那么，今后农产量的增长，则要依靠科技的进步了。这几年，人们把“富起来”的希望完全寄托在经商上，这固然有符合潮流的一面，但也应看到，农业科学技术的研究试验推广被忽视、被削弱了。1988年以来，政策允许科研人员创收，号召科技人员甚至从事基础研究的去承包乡镇企业。这样做或许可能给乡镇企业的科技人员本身都带来一些好处，但无助于健全发展现有的农业科研体制，不能从整体上、从根本上促使科技与生产结合，将科学技术转化为生产力。农作物新品种的培育、病虫害和防治的研究、农业气象的预报、农业机械的研制、农业科学技术知识的普及等，都需要长期不懈的努力，需要从体制上保证经费、设备、人员的来源。根据我国目前的具体情况，一方面，政府预算应增加农业科研试验推广方面的经费，使各级研究机构有足够的财力支持科研并提高农业科技人员的待遇，同时政策上应允许农业科技人员在为农民服务的过程中富起来。否则，就会出现农业科研人员不愿在乡村艰苦的条件下工作，流向大城市的情况。

吴敬琏：不能把科学技术同生产的结合简单地、狭窄地理解为科研人员去承包乡镇企业或其他生产、经营项目。农业生产是一种与动植物的生命过程相联系的产业活动，它对科学技术的要求是相当高的。生物的生命活动远比物体位置变化的机械运动复杂，也比单纯的化学变化复杂，现代农业跟高深的生物学、植物学、农艺学等科学相联系。像生物工程、遗传基因研究等，都是现代科学的尖端。世界上农业比较发达的国家，都十分重视发展农业科学技术，从基础理论研究，到开发研究，

再到应用推广，都有比较完整的体系。一般认为美国在现代化过程中，农业和工业互相促进，实现了良性循环。再进一步观察，就可发现美国从建国一开始，就十分重视农业科技的研究、试验和推广工作。1785年美国第一个土地法令，将各个城镇的土地划为36等分，其中一分专为公立学校保留。1862年美国国会通过的《莫里尔法案》，也就是“土地赠送院校法案”，规定每州拨出土地支持农学院和工艺学院的建立。在这个法令下，各州都建立农业高等学校或农学院，后者将农业科学试验和技术推广集于一身，成为各州推动农业发展的中心。我的母校——南京金陵大学由于培养了一大批中国的农业科学家而闻名于世。它的姐妹学校美国的康奈尔大学，是一个很奇特的学校，即它是一所私立大学，但它最有钱的一个学院——农学院却是公立的，按法律规定得到政府的财政拨款和土地。美国以各州的农学院为基础，形成了比较完整、合理的科研、试验、推广体系，从而保证了美国农业的长期发展。在现代，科学技术对农业发展的作用更大了。第二次世界大战后，对许多发展中国家影响甚大的“绿色革命”，最初孕育、肇始于小麦和水稻双杂交方法的研究。我国科学家袁隆平培育的杂交水稻，也给农民带来了极大的利益。这种杂交方法，不是由经验产生，而是来源于理论发展和实验室研究。我曾听“文化大革命”中一位主管农业的副总理说过，他认为双杂交玉米每年要换种，纯粹是资本家为骗钱想出来的点子，不值得推广。这就是一个由于缺乏现代科学知识闹出来的笑话。古人说，“人无远虑，必有近忧”，要从根本上改变我国农业发展的被动局面，避免年年头痛医头、脚痛医脚，在我看来，必须重视建立和健全农业科研体制。即使多花些钱也是值得的，这才叫把钱花在该花处，把好钢用在刀刃上。

第十二讲
改革时期的发展方针

刘吉瑞：改革策略选择的一个重要方面，就是怎样正确处理改革与发展的关系。一般说来，从长期看，改革与发展是不矛盾的。改革要发展社会生产力，后者是改革的目标和判别改革成败的标志；而在改革过程中保持经济增长发展的势头，能给居民带来一定的利益，推动改革的深入。但从短期看，在现实的社会生活中，改革与发展又存在一定的矛盾。短期内特别是改革初期或决战时期经济“过热”，可能延缓和阻滞改革。在这个问题上，我国经济学界争议最大的恐怕莫过于改革要不要一个宽松的环境这样一个命题。协调改革派主张改革需要良好的或宽松的经济环境，坚持宽松环境论。另外一些同志则反对这一观点，主张国民经济在比较紧的、即膨胀性的宏观经济环境中进行改革。目前，我国的通货膨胀从爬行式转变为奔腾式，从一位数上升到两位数，经济增长的速度甚至超过1985年的超高速增长时期，国民经济似乎又回到了1984年底和1985年初宏观失控的状态。于是，改革环境的问题再次显得十分突出。

吴敬琏：从1984年以来，我曾经反复思考过经济环境的问题，得到的结论是，我们原来的主张还是正确的。一些性急的改革者，往往把这看作对改革的态度问题。照他们的说法，创造宽松的环境无异于消极等待，而不是积极地推进改革。其实这是一种误解，甚至是曲解。为改革迈出决定性的步子创造相对宽松的经济环境，本身就是一种推进改革的积极态度。理论分析和国际经验（包括我们自己的经验）都表明，市场取向的改革要取得成功，一定要采取措施，努力保持总量平衡，使总供给和总需求的缺口不致过大，两者的关系不过分紧张。显然，改革能使资源配置的效率提高，经济环境得以改善，但在新体制的基本框架尚未建立，改革的效益尚未充分体现出来以前，传统体制遗留下来的总需求大于总供给的缺口，一时不能通过增加供给的办法来弥补，而只能通过控制总需求来平衡。总需求大于总供给，以及总供给短期内难以增长的客观状况，决定了在市场化改革时，有可能引起物价较大幅度的上涨；而要使物价上涨不超越社会可以承受的范围，关键在于我们在推出改革之际，能够保证总需求不至于过分超过总供给。抑制总需求的增长难免会给短期增长带来影响，但这是改革必须付出的代价。在创造改革所需的经济环境这一点上，东欧一些国家曾有过许多经验教训。突出的例子就是波兰1973年的改革。1973年波兰的改革是在经济增长较快的情况下进行的，但当时国民经济发展中潜伏着一个重大的危险，就是波兰的1971～1975年度五年计划是在农业大丰收的情况下制定的，过于雄心勃勃。按计划，基本建设投资增长很快，居民的消费水平也提高得非常

快。在整个计划期间，国民生产总值每年以10%以上的速度增长，总需求增长的势头更猛，大大超过总供给。在这样的背景下，1973年推出全面改革时，很快就引发了物价的全面上涨。当时波兰的经济学家提出意见，要求在改革大步进行的时候对总需求有所控制约束。可是波兰政府没有采纳这个意见，相反认为在改革大步进行时生产的飞速发展是推动改革深入的条件，因而1974年速度反而加快。这样到1975年，改革就很难继续向前推进了。其他一些国家也有过类似的经历。当环境比较宽松的时候，改革就进行得比较顺利，而在环境很紧、总需求超过总供给比较大的情况下，改革措施就很难出台。在我国，1984年党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，本来改革面临一个很好的政治环境，可是当时没有注意加强对总需求的宏观控制、为改革措施的出台创造良好的经济环境，导致了1984年冬季开始的通货膨胀，这使城市改革预定的许多重要步子迈不出去。1985年秋，我们接受了这个教训，在党的代表会议通过的《七五计划建议》的四条指导思想中，第一、二条都着重说明了要为改革创造相对宽松的环境，按文件的语言就是创造“良好的环境”。所谓“良好的环境”，文件作了说明，就是总需求和总供给的大致平衡。1986年以后，情况又有变化，一些同志对宽松环境论提出了批评，当时的一种说法是，相对宽松的或良好的经济环境是改革的结果，而不是前提，我们只能也应该在一个偏紧的环境中进行改革。这种说法也写进了一些文件。但实际上，在很紧的经济环境中，配套改革很难迈出步子。1986年以来，改革只能在某一个方面进行，如进行企业承包，给企业更多的自主权或更多的利益等。在以价格改革为重点的配套改革方面，在市场形成方面就没有取得实质性的进展。所以，配套改革是不可能在一个很紧的环境中进行的。

刘吉瑞：您提到的这些问题，都是中国经济学界争论多年，莫衷一是的。为了搞清它们，我觉得首先需要澄清一些概念。首先，需要明确我们所说的改革，其内涵究竟是什么？零敲碎打、放权让利的改革同市场取向的配套改革或协调改革对环境的要求是不同的。如果说后者必须要有一个宽松的环境，那么前者对这样的环境的要求就低得多。事实上，紧的环境与放权让利是互为因果的。要放权让利，宏观上就要放松对总需求的控制，实行松的财政政策和货币政策；而放权让利的措施，又必然使得总需求大大地膨胀起来。第二，什么是宽松的环境？对这个概念的理解和认识有所不同。我发现您和刘国光同志都是主张改革要有宽松的环境的，但似乎对宽松环境的解释也存在差别。

吴敬琏：从根本上说，我和刘国光同志的意见是一致的。市场机制要有效地运行并发挥协调国民经济的作用，需要有一个供给和需求平衡协调的市场。实践表明，供给略大于需求的买方市场，才会给生产者带来压力和动力，使它们按照社会的需要不断提高产品质量，推出适合消费者需要的新产品。但我也看到，由于我们是在一个短缺经济中开始改革的，初期不可能出现一个长期稳定的买方市场。只要能够保证改革迈出决定性步子时总需求和总供给的缺口不是太大并趋向平衡，不致发生严重的通货膨胀，就可以算达到了我们对环境的要求。如果关键性的改革步子迈出去时没有发生大的问题，那么新的经济机制就能逐渐发挥作

用，保证总供给与总需求的协调。由于市场机制一方面造成了硬的财务约束，另一方面又能调整生产的结构，改善供给，所以市场机制的作用能促使总供给和总需求的进一步协调。刘国光同志可能比较强调需要有一个有限的买方市场，似乎把市场机制正常运行的条件和改革迈出大步所要求的条件这两个方面等同了，或者说，在他的论著中，似乎不那么强调这两个方面的不同点。

刘吉瑞：这样看来，协调改革派也认为稳定的宽松环境只有在改革成功后才能创造出来，他们同另一派争议的焦点只在于要不要、能不能在短期内为配套改革措施的出台及其成功创造一个相对宽松的环境。主张改革只能在比较紧的环境里进行而不能在宽松的环境里进行的经济学家，通常有三个代表性的论点。其一，认为我国经济已经进入了高速增长的阶段，能够在改革和发展两方面同时突破，因此没有必要加强对总需求的控制、用适度紧缩来创造一个宽松的环境。其二，认为社会主义经济本身就是短缺经济，在整个社会主义初级阶段国民经济都只能紧运行，所以，即使创造宽松的环境为改革所必需，也不可能创造出这样的环境。其三，认为即使能创造出这种宽松的环境，却要以牺牲若干个百分点的增长率、数百亿元的国民生产总值为代价，因而得不偿失。概括起来，第一种观点认为创造宽松的环境没必要，第二种观点认为创造宽松的环境不可能，第三种观点则认为创造宽松的环境不可取。

吴敬琏：这三个论点都有问题。前面已经讨论过我国经济是否已经进入了像日本战后出现的高速增长阶段的问题，得出的结论是，目前的高速增长主要靠增加投入实现，而战后日本和东亚工业化地区的增长奇迹主要是靠提高资源配置效益和使用效益实现的，因而我国尚未进入高效率高速度的集约增长阶段，短期内很难在改革和增长两方面同时突破。这里需要强调指出，否认宽松环境必要性的论点，是跟商品经济市场运行的原理相违背的。各个学派关于市场经济的理论无不认为，只有在货币和价格稳定的情况下，价格信号即比价关系的信号才能正确反映企业的决策活动。在物价总水平上涨时，比价信号淹没在物价总水平变动的噪声之中，企业的决策者在作出生产决策和投资决策、短期决策和长期决策时，很难判断比价关系的变动状况，并据此决定生产什么，以什么样的规模生产，也很难判断向哪里投资。所以，如果说命令经济可以用行政手段控制，不需要一个总供给和总需求协调的环境，那么对于市场经济来说，就必须有一个稳定的环境，否则市场经济难以运行。从我们大家都有体验的、看得见摸得着的情况来说，在供不应求时，企业就不会去努力提高经营管理水平和改进产品质量，因为在这种情况下，卖方处于垄断地位，存在一种“皇帝女儿不愁嫁”和粗制滥造、不顾成本扩大产量的行为倾向。所以说，既要发展商品经济又不需要有一个稳定的市场和货币体系的观点，是违反经济生活的逻辑和经济学的基本原理的。第二种观点认为在整个社会主义初级阶段都不可能出现总供给和总需求协调的宽松环境，这也是站不住脚的。无论是社会主义宏观经济学和增长理论的创始人卡莱斯基（Michal Kalecki，1899～1970）还是以研究短缺经济闻名于世的匈牙利经济学家科尔奈，都把造成短缺的最主要原因归结为制度条件而非生产力水平。在传统的行政社会主义条件

下，即使经济发展进入了较高的阶段，也必然是总需求大于总供给的短缺经济。而中国改革后出现的日用消费品的供给迅速改善、短缺程度明显降低的迹象，却预示了在社会主义市场经济新体制下，即使经济发展水平较低，仍处于初级阶段，也能使总供给和总需求大致平衡协调，甚至出现供给略大于需求的局面。断言整个社会主义初级阶段国民经济只能“紧运行”、不可能解决短缺问题，无异于宣布在整个初级阶段都不可能形成市场经济，初级阶段注定了只能采取传统的行政社会主义的僵化模式。至于第三种观点，我在1987年《经济研究》第2期发表的《关于改革战略选择的若干问题》中已有所评论。这涉及一个基本的价值判断，即我们要追求的是近期的粗放式高速增长，还是牺牲一些当前的增长速度，换取一个有管理的市场经济新体制以及建立在此基础上的持续稳定的集约式增长，特别是当短期与长期、改革与增长存在矛盾时，如何权衡选择。有的经济学家认为，供给略大于需求的买方市场经济，只能使每年的增长速度达到4%～5%，而需求大于供给的经济，却能使每年的增长率达到7%～8%，因而供给略大于需求不见得优越，并不可取。而对经济学界的多数同志来说，高质量高效率的4%～5%增长比7%～8%甚至百分之十几的粗放增长更可取，却是很浅显的道理。当改革的中长期目标与当前的增长发生矛盾时，必须把改革放在首位，短期利益服从长期利益。在我们看来，以通货膨胀、放慢改革速度为代价来保持当前较高的增长速度，则是绝对不可取的。

刘吉瑞：还有一些同志之所以不太赞成治理环境，是出于这样的担忧，即：在市场自动调节的机制还没有形成时，为了创造相对宽松的环境，只能采用行政办法控制总需求，使总需求与总供给强制平衡；而为创造宽松环境所采取的这些行政措施，很难取消，自动地走向市场机制。借用一位同志的话来说，协调改革派的所谓宽松环境是靠操作来实现的，不是靠机制来实现的，而行政措施的加强与市场取向的改革又会发生矛盾。

吴敬琏：这个问题与你上面讲的是有关联的。长期稳定的宽松环境只能由有管理的市场机制来创造，来维持。但是，有宏观控制的市场机制本身的建立，又需要有一个宽松的环境。所以，事情的辩证法可能就是这样：当你还没有一个能够实际运行的市场机制的时候，你只能先利用行政手段为建立市场机制创造一个相对宽松的环境；有了这个环境，你就可以建立市场机制；而有了市场机制以后，这个宽松的环境就能长期稳定地存在。这似乎与列宁所说的用非共产主义的手来建立共产主义有些类似，当然这是一个不完全等同的比喻。反过来，如果你不愿动用行政手段控制总需求、创造为建立市场机制所必需的宽松环境，希冀用市场机制来建立宽松环境，而市场机制又不能在很不宽松的环境中形成，那么就永远不可能出现市场机制，永远不能出现宽松环境。结果，环境很不宽松，通货膨胀变成持续性的，势必要采取更为严厉的行政手段来抑制总需求。因此，与其被动地采取行政手段控制局势，还不如根据改革的总体规划设计，主动地治理经济环境，然后及时推出前后协调、左右配套的市场取向的改革措施。

刘吉瑞：在整个经济改革时期都存在改革与发展的配合问题。现在看来，社会主义国家的体制转轨比第二次世界大战后西德、日本实行统制经济向市场经济转轨所花的时间要长。如果从1979年算起，我国建立市场经济体制的基本框架至少需要15年以上的时间。而在确立市场经济体制基本框架后，正像一台新机器投入运行后总有个调试和磨合的过程一样，还需要一段时间使新体制逐步调整、完善。这样，从向旧体制发起冲击到新体制正常运行，需要20年左右的时间。在这样一个相对长的时期内，经济发展不能停顿，也就是说，体制改革不能在“停机修配”的状态下进行。而要发展经济，客观上总要实行一种发展的模式，贯彻执行相应的发展政策。我国经济学界通常把体制模式和发展模式的转换看作经济改革的两个不可分割的方面，经济改革的目标是实行体制和发展模式的双重转换。

吴敬琏：关于改革时期发展模式与体制模式的关系，我觉得大致是这样的：社会主义国家的改革最初源于公开的或潜在的社会危机，为了缓和改革发动时面临的各种经济社会矛盾，首先必须在发展模式方面作些调整，如改变挤压消费、强制高积累和片面发展重工业、忽视轻工业和农业的发展方针，采取提高居民消费水平、优先发展轻工业和农业的一些政策。发展政策、战略乃至模式的转变势必要求改变行政配置资源的传统体制，使生产单位面向市场经营。而市场取向的改革进一步要求放弃政府强制积累、粗放增长的封闭型发展模式，用持续稳定、高效率高质量的增长支持改革。但是，发展模式的彻底转变又只有在市场取向改革取得实质性进展以后才能实现。譬如，当前不少经济学家都主张我国特别是沿海地区应该实行出口导向的发展形式，这无疑有一定的道理，但这种发展形式对体制条件有相当严格的要求，即要求实行一种与世界市场大致同构的经济体制。如果不对传统的封闭型体制进行根本改造，出口主导型的经济增长势难实现。简而言之，在当前的变革时期，改革的发动和深入要求发展政策、发展战略先作调整配合，而新的发展模式的定型，却有赖于市场取向改革的成功。

刘吉瑞：发展模式无非是各种发展政策、方针的有机组合及其抽象。在整个改革时期，如果缺乏一套完整、系统的发展政策和方针来与改革配合，或者说执行了一套不那么正确甚至错误的发展方针，在改革和发展两方面都会碰到许多麻烦。我不想在这里评价改革以来政府的工作，政府提交人代会的工作报告多次对此作了总结，居民心中也有其衡量的标准。作为一个对经济发展问题兴趣甚浓的研究者，我只想指出，据个人观察，改革以来中国在经济发展政策上存在许多前后不一致、彼此矛盾的状况，缺乏一个系统、稳定的方针，与改革措施的配合也不尽得当，总的感觉是有点“乱”。在十一届三中全会确定的思想路线和经济政策原则的指导下，针对我国的具体国情，1981年初步形成了改革时期经济发展的一整套设想，也就是该年年底全国人民代表大会批准的“今后经济建设的十条方针”。方针规定在今后的经济建设中，要切实改变长期以来在“左”的思想指导下实行的老办法，真正从本国实际出发，围绕提高经济效益即优化资源配置的中心，走出一条速度比较实在、经济效益比较好、人民可以得到更多实惠的新路子。根据“十条方针”，传统的高

速增长战略要向改革时期稳定成长的经济发展战略转变：放弃总产值高速增长的目标，把满足居民需要作为主要目标；改变重工业单项突出的战略，保持国民经济各部门协调发展，把重点放在农业、能源、交通运输、科技、教育上；变外延扩大再生产为主的粗放增长为内涵扩大再生产为主的集约增长；从闭关自守转向对外开放，积极参与国际分工，按比较利益原理配置资源；等等。现在看来，十条建设方针只要经过适当补充和具体化，是可以成为与市场取向改革相配合的经济发展指导方针的。但是，稳定成长的十条建设方针的贯彻，在实践中遇到不少阻力，特别是在不到一年后立即受到了“国民生产总值提前翻番”的高速增长战略的冲击。“提前翻番”的冲击波直接导致1984年底到1985年的超高速增长和宏观失控。1985年党代会提出的“七五”计划建议重申了改革时期国民经济稳定成长的方针，但1987年底以来经济又出现“过热”现象。总之，改革以来特别是城市经济体制改革全面展开以来，宏观经济指导方针似乎在稳定成长和高速增长两种思路之间徘徊。除了体制原因外，这种徘徊恐怕是现阶段影响我国经济“忽冷忽热”的最重要的因素。

吴敬琏：与在改革方面存在通过放权让利，造成非规范的行政分级管理体制和通过配套改革，建立现代市场经济新体制两种思路的争论相联系，在改革时期的发展方针上，也存在高速增长战略和稳定成长战略的分歧。前一种思路既已认定改革的目标是扩大地方和生产单位的权力，主要策略是中央向下级行政组织“放权松绑”，那么在实施过程中，就需要实行扩张性的财政政策和货币政策，不去严格控制财政、信用赤字和对外债务，否则，减免税收、提供优惠贷款、增发工资和奖金等扩大地方和企业自主权的措施就无法贯彻。而要使放权让利得以继续，财政能不断拿出钱来保持对企业和职工生产经营的刺激性，反过来又要求把经济的增长速度维持在较高的水平上。另外，由于放权让利后形成的体制并未根本改变资源配置和决策协调的方式，效率不可能得到迅速提高，要体现新体制的优越性，也有必要实施高速增长战略。而根据后一种思路，则不仅配套改革措施出台前需要一个宽松的经济环境，而且改革过程本身就是一种从数量增长转变为质量增长的过程，不需要把高速度增长作为经济发展的主要目标。新体制与传统体制的根本区别在于资源配置方式的不同。当市场代替行政成为资源的基本配置者以后，经济增长速度不一定比原来高，甚至可能低一些，但第一，这种增长速度是持续稳定的而不是大起大落的；第二，这种增长速度主要来源于资源配置效益的改善和科技进步，而不是靠物质投入的大幅度增长；第三，这种持续稳定的增长能给居民带来更多的福利和实惠。从后一种思路出发，主张市场取向改革的经济学家大都主张废止工农业总产值这个考核指标，在改革时期实行稳定增长的发展方针。在苏联最近的改革中，戈尔巴乔夫一方面要大步推进改革，另一方面提出了一个高速增长战略。戈氏的这一做法，受到苏联国内外许多经济学家的批评，他们认为高速增长战略是与市场取向改革的目标相矛盾的。就我国而言，虽然1984年以前发展有计划商品经济的目标模式尚未完全确立，市场取向改革的原则也没有像现在这样明确，但可以说，经济学界在1980年前后对社会主义生产目的和发展战略的研究是取得了不少成果的，那时已经初步形成

了关于改革时期发展方针的一些重要思想。你所说的“今后经济建设的十条方针”，反映了那个时期经济学界多数同志的共同认识。至于改革时期经济发展的指导方针出现摇摆和反复的原因，我想首先是选择放权让利策略的必然结果；其次是经济建设急于求成，片面追求工农业总产值高速度的传统思维方式的影响；另外，这与凯恩斯主义在我国的误用有关。西方经济学说介绍到我国来，这本来是一件好事。现代经济学关于市场机理的理论，对我们有一定的参照、借鉴意义。但不管本国的具体国情生搬硬套，或因对现代西方经济学缺乏完整、系统的理解而任意取舍，都可能对我国经济理论的健康发展和经济政策的制订产生不良影响。一些同志把50年代曾经在西方流行的“通货膨胀有利于经济发展”的神话奉为至宝，把凯恩斯针对西方有效需求不足提出的扩张性财政、货币政策到处套用，从而给传统的高速增长战略披上了一层薄薄的新的理论外衣，为害是不小的。

刘吉瑞：我国这几年的宏观经济政策，确实带有凯恩斯扩张主义宏观经济政策的印记。实际上，凯恩斯通过财政赤字、印刷货币和创造信用等方法来发展生产的主张，只适合有效需求不足、总供给大于总需求、劳动力资源和机器设备都有闲置的经济条件。这样的条件在大多数发展中国家一般是不具备的，在我国也是如此。一方面，我国存在大量的剩余劳动力，动员这些劳动力投入社会生产，自然能增加供给；但另一方面，却缺乏必要的闲置机器设备和资源，因此这些劳动力只能从事修路、挖渠等活动，而不能同生产资料有效地结合在一起进行工业生产。这同凯恩斯所说的其他资源都过剩，只要打开货币龙头、政府扩大财政开支、居民提高消费水平，失业工人和闲置资本就能投入生产性使用的状况是大相径庭的。在总需求大于总供给的情况下，用刺激总需求的办法来扩大生产，只能使缺口越来越大，宏观经济失控。据参加1985年巴山轮会议的同志说，当代凯恩斯主义的大师、美国经济学家托宾，在他弄清了中国的经济条件不同于西方这一点后，也反对在中国利用通货膨胀的方法来刺激生产，针对1984～1985年宏观失控的情况，他建议实行全面紧缩，执行紧的财政、货币、收入政策。

吴敬琏：且不说凯恩斯主义和货币主义的争论谁是谁非，也不讨论凯恩斯主义者在六七十年代后观点的变化，以及他们在近几年的取长补短和互相趋同，就算凯恩斯主义在第二次世界大战前后的实践是完全正确的，对我们中国来说，也还有一个条件问题，凯恩斯有效需求不足的假设不符合中国的条件，他在这个假设基础上提出的政策主张就不能在中国实施。目前的中国，一是发展中国家，二是社会主义经济，三是处于改革措施要大规模出台的时期。在这种情况下，并不存在资源的全面丰盛，而处处是短线、瓶颈，如电力、原材料、农业、科学技术等方面，普遍存在供给不足。这时开动印钞机推动生产，可能在很短的时期内通过吃老本会带来表面上的繁荣，从长远看，得到的只能是一个名义上相当高的粗放增长，实际上，通货膨胀所带来的各种危害和痛苦，将远远超出短期增长的利益。

刘吉瑞：您前面提到的“通货膨胀有利于经济发展”的神话，在理论

和实践两方面都被证明是没有根据的。根据发展经济学大师刘易斯（William A. Lewis，1915~1991）的分析，通货膨胀能否起到促进生产发展的作用，要看它是否有利于积累和投资。所谓有利于积累和投资，实际上是指通过通货膨胀的收入再分配，使利益发生有利于储蓄、投资阶层的倾斜。反过来说，通货膨胀能否促使投资增长，取决于非投资阶层对通货膨胀利益再分配的承受能力。如果他们默默地忍受了通货膨胀，没有要求增加工资和奖金，那么，通货膨胀就会把这一阶层的部分收入转移到投资阶层，从而投资者得到更多的利益，促使其储蓄投资，这样也许最终对经济发展有好处。但在我们国家目前的条件下，如果靠挤压工人、农民和知识分子阶层的收入进行积累，看来很困难。一搞通货膨胀，大家就叫，尽管政府控制工资的上涨，但“上有政策，下有对策”，下面通过多发奖金、分实物等方式进行补偿，更消极的则是纷纷从银行提取存款抢购物资。今年年初以来已发生了多次抢购风潮。当居民采取了各种自我保护的措施以后，通货膨胀的结果就再也不能使收入分配有利于投资者阶层了。另外，即使通货膨胀使利益向储蓄投资者倾斜，但由于此时利率由正变负、价格信号更加扭曲，一方面势必降低居民储蓄意愿，另一方面必然导致投资结构扭曲，生产性投资纷纷转向投机性行业，做一夜发快财的投机生意。所谓“现在干什么都没劲，只有做生意才来劲”恐怕就是指的这种状况。不少发展经济学家对通货膨胀与经济增长的关系还进行了统计检验，发现通货膨胀与经济增长负相关，即从长期看，通货膨胀率高的国家经济增长率反而低，而通货膨胀率低的国家经济增长率则比较高。发展经济学新近的研究成果，几乎都反对凯恩斯主义在发展中国家的滥用和误用，否定采取扩张性财政货币政策、用通货膨胀促使经济起飞的主张。曾经有少数经济学家认为巴西当初是靠通货膨胀取得经济奇迹的，但在两次石油危机特别是第二次石油危机的冲击下，这种靠通货膨胀支撑的缺乏坚实基础的增长顷刻化为乌有，巴西、墨西哥经济转入负增长和低增长，债台高筑，至今未能恢复元气。巴西的经验，也证实了通货膨胀对长期经济发展有百害而无一利。

吴敬琏：经常为人们引用的通货膨胀能促使高增长的另一例证是南朝鲜。南朝鲜在70年代后期为了提高农产品的自给率、实行重化工业的进口替代和建立起一个强大的基础工业，用通货膨胀政策来促使出口导向到进口替代的转变。从短时期看，当时确实发展很快。但是南朝鲜的经济学家也指出了两点：一是当时作出这个决策的根据不足，对世界经济形势作了错误的判断；二是从长期看，这种政策导致了70年代末期南朝鲜的经济困难和社会动荡、以致后来统治集团内部发生火并，高通货膨胀增长的倡导者朴正熙本人则因此丧生。总之，无论对于改革还是发展来说，通货膨胀从根本上来说都是不利的。主张我国采取通货膨胀政策的人，实际上都不主张实施通过配套改革建立市场经济新体制的战略，而主张用高通货膨胀来支撑低效率的高增长速度，借助高速度获得足够的剩余资源和资金来放权让利。这样一种战略使得市场经济新体制迟迟不能建立起来并作为一个系统发挥调节国民经济的职能。而要维持这种无效率的高增长，必然要求进一步加剧通货膨胀，最终甚至形成工资—物价螺旋上升的恶性循环或停滞膨胀。当出现这样的局面时，经济

的发展和改革的深化都成为不可能。我觉得，我们应该采取的战略是，先不追求高的增长速度，不追求人民生活水平过快地提高，也就是采取稳定成长的战略方针，集中力量支持改革，把经济关系理顺。而改革的深入和最终胜利，必然能促使经济发展转向高效率高增长的轨道，这样，经济发展就进入良性循环。采取稳定成长与配套改革相结合的战略，开始时增长速度并不很快，但归根到底我国经济社会现代化的进程将大大加快。

刘吉瑞：在我国国民经济发展的研究中，前段时间经济学界曾有所谓总量分析和结构分析之争。我觉得无论从经济生活的实际状况、还是从理论的内在逻辑看，总量分析和结构分析虽然各有侧重，却是互相补充、互不矛盾的。我国经济目前既有总需求大于总供给的总量失衡问题，又有国民经济各部门七长八短的结构偏畸问题。理论上不作总量分析，政策上不进行总量控制，就不能对症下药，根治总需求膨胀及通货膨胀；而对结构问题缺乏应有的重视，一是总量平衡难以实现并持续较长时期，二是这种强制的平衡并不一定能使资源配置优化。从学术角度看，结构分析要建立在总量分析的理论基础上，即使“结构论者”为之倾倒的列昂惕夫（Wassily Leontief，1906～1999）、钱纳利（Hollis B. Chenery，1918～1994）等“结构主义者”，亦信奉一般均衡理论，强调总供给和总需求的市场均衡，而宏观经济理论要对现实经济活动作出科学解释并具有指导作用，必然涉及结构问题。为适应结构分析的需要，一些经济学家在哈罗德—多马总量增长模型（Harrod Domar Model）的基础上，建立了两部门或多部门模型，使总量分析与结构分析很好地结合起来。

吴敬琏：在总量分析还是结构分析以及在两者的结合上，应该承认我国经济学界的学术水平与阿罗—德布鲁（Arrow-Debreu Model）为代表的现代一般均衡论者，以克洛沃（R. W. Clower）、巴罗—格罗斯曼（Barro-Grossman）、贝纳西（Jean P. Benassy）等为代表的非瓦尔拉均衡学派（Non-Walrasian Equilibrium），钱纳利等结构主义者，后凯恩斯宏观经济学家和增长理论家等相比，都还存在相当大的差距。至于在改革时期如何处理总量控制和结构调整的关系，我被一些同志视为“总需求膨胀论者”或“总需求控制派”。实际上，我并不认为我们经济中的问题仅仅是总需求膨胀，不过我觉得，“我国通货膨胀的原因究竟是总量问题还是结构问题”这个问题提得不正确。总量问题和结构问题并不是非此即彼、二者择一的。我认为，通货膨胀的直接原因是总量发生了问题，即总需求膨胀，而在它的背后，又存在一个结构问题，即资源配置结构不良，因而效率太低。至于说到对策，我也并不认为只要紧缩总量，就能解决一切问题。我说过，我的策略口号是“收紧货币，放开价格”，这就是说，紧缩是为了给大步改革创造一个良好环境。而只有大步推进改革，建立起能有效运行的新经济体制，才有可能改善资源的配置结构和提高运作效率。所以，我的主张一直是在总量控制的前提下调整结构。在总需求得不到有效控制、通货膨胀两位数的时候，调整结构或促进结构优化只能是一句空话，因而控制总需求是结构优化的前提。而在治理总需求膨胀时，应采取措施压缩长线，改善短线产品供给，使供给跟上

来。

刘吉瑞：市场取向的大步改革的成功需要两个基本条件，一是总量得到有效控制，不致发生高的通货膨胀；二是结构得到迅速调整和优化。但改革和结构调整的整个关系却比较复杂。传统体制下，经济结构存在巨大的扭曲。在价格改革等措施出台以前，如果不先采用行政力量强行调整一下结构，那么，由于结构极不合理，价格放开后，市场供求会出现大规模的波动，利益关系也会大幅度倾斜，以放为主的改革可能收不到预期的效果。而在价格放开、市场信号理顺以前，我们只能大致上判断结构是否合理，并采取一些治标的措施，而不可能从根本上解决结构问题。因为如果比价关系是扭曲的，那么扭曲的价格每时每刻在引导、刺激着人们的各种经济行为，使结构越来越扭曲。由此可以说明为什么传统体制下出现短线越短、长线越长的现象。

吴敬琏：改善结构、优化资源配置，从根本上说自然有赖于有管理的市场体系的建立。用行政办法不可能从根本上解决结构问题。每种产品的供给和需求都处于变动不居的状态，需要市场每时每刻进行调整。行政干预总是强制、僵硬的，很难对需求变动作出灵活反应。但如果结构扭曲严重，价格放开前有两个阶段可采取初步的调整结构措施。第一是在治理环境的阶段，在采用行政、经济手段压缩总需求时，可以增加对短线部门的投资，至于对长线部门或产品，对规模结构、技术结构都不合理的企业，可实行关停并转。第二就是在价格先调后放、调整价格的阶段，可以通过行政硬性的定价，保证结构向优化的方向转变。如果在上述两个阶段结构得到初步调整，当价格放开后，就可以以市场机制为基础，加上宏观经济的供给管理即发展战略和产业政策的指导，把产业结构、产品结构、企业组织结构都调整好，最终实现资源的优化配置。

刘吉瑞：改革以来，从总体上说我国的经济结构在向资源配置优化的方向发展，传统体制下长期得不到解决的一些结构矛盾，有的已经解决，有的趋于缓和：农业的多种经营得到发展，改变了原来结构单一的现象；长期被忽视的城市第三产业，发展的速度比较快；轻重工业的比例也趋于协调；如此等等。这些都反映了发展战略转变和体制改革对结构优化的积极意义。但是，也应该看到，我国目前结构偏畸扭曲的现象依然十分严重，尤其是1984年的超高速增长，改革策略选择中的行政性分权倾向，1987年以来的高通货膨胀等原因，使某些产业结构和产品结构趋于恶化。第一，加工工业越来越膨胀，基础工业和原材料工业相对落后；第二，作为战略重点的能源、交通、农业、科技、教育，在相当长的一段时间内重点不够突出。如实行承包责任制后，政府对农业的投资一度减少，而科技、教育的发展，则由于“脑体倒挂”的问题长期得不到解决，而后又让下面各自创收而受到影响。不少专家学者已经指出，长此以往，科技教育必将元气大伤，最终导致我国经济的长期发展缺乏后劲。第三，地区结构不合理的状况更加严重。传统体制下，生产力地区布局的扭曲主要表现在按主观意志来确定投资重点、实行地区间的分工。如过去领导人出于备战考虑搞的“三线”建设，从经济角度看，投入

多产出少、效益极其低下。据一些专家估计，如果不是把这些企业建在内地的山沟沟里，而是建在沿海，如果不是生产军品，而是生产民品，那么我国的社会主义现代化建设至少能加快三五年。但传统体制也有一个优点，至少在1970年以前，投资和生产布局是从全国一盘棋的原则出发的，中央计划人员相对注重保持全国平衡、防止重复建设等问题。改革以来，由于地方经济权力急剧扩大，中央又没有根据产业政策采取强有力的经济手段加以调节控制，不仅原来的加工省继续大上盈利高的加工工业项目，而且原有的资源省也在积极发展各种加工工业。另外，加工省由于原材料缺乏，在发展自己的原材料工业。结果几乎在每一个省每一个地区，都能发现从劳动密集的简单加工工业到资本技术密集的新兴加工工业无所不有的大体雷同的工业拼盘。一会儿是电视机、洗衣机热，一会儿是易拉罐、啤酒热，不上都不上，要上一块上，争项目、争投资、争外汇、争原料、争外贸特许权，烟叶大战、蚕茧大战、羊毛大战此起彼伏，你告我的状，我拆你的台，结果，合理的地区分工消失了，比较利益的实惠和好处也消失了。在一片吵吵嚷嚷声中，各自似乎得到了什么，但又什么也没有得到。第四，与小而全、大而全的地方全能主义相联系，我国经济发展中企业规模结构趋于恶化，存在严重的规模不经济。据统计，到1985年底、全国共引进116条电冰箱生产线、108条洗衣机生产线和113条彩电生产线。不仅重复引进，浪费外汇，而且分散生产，没有一家达到最佳规模的。拿彩电来说，据说我国这么多厂家生产的彩电总数还不及南朝鲜三星集团一家。在重化工业方面也是如此。照例像我国这样的大国，又实行计划经济，极有条件实行重化工业的规模经济，但事实却与此相反。按照国际技术标准，一个综合性的钢铁冶炼企业，年产量应达800万吨，才能获得规模效益。我国建立的冶金企业，几乎没有达到这一要求的。即使最近几年，年产几十万吨、上百万吨的炼钢厂仍然不断上马。结构畸变和扭曲的最终结果是资源配置效益的下降。据一项经济计量分析，改革以来资源配置效益没有明显改善，它对经济增长的贡献反而有所减少。

吴敬琏：你所说的问题确实存在。那么如何改变经济结构恶化的现象呢？我认为，既要采用行政手段积极主动地调整结构，也要加快改革的步伐，让市场机制在调整、优化结构中发挥更大的作用。对加快基础设施的建设，使基础设施部门和直接生产部门保持适当的比例，政府负有不可推卸的责任，一定要集中足够的财力搞好基础设施建设，改善投资环境和生活服务。在这方面，现在采用的“人民城市人民建”一类办法，表面上看起来轰轰烈烈，实际上政府不以这样或那样的形式掏口袋还是办不成事。另外，这种办法流弊甚多，容易导致乱摊派的歪风。如普及义务教育，政府就得通过财政渠道，集中必要的资金强行实施，不能指望靠通过学校向社会伸手的方法来解决问题。这是因为从根本上说，基础设施部门是投资非盈利部门，私人缺乏投资意愿，政府干预和参与必不可少。加工工业膨胀、原材料工业落后的问题，经济学界和经济界人士都反复研究过，我看在价格大致理顺以前很难从根本上得以解决，只能像上面所说的进行一些调整。但对新兴工业如耐用消费品加工工业，特别是技术和设备都要从国外引进的加工工业，政府是可以加以

规划指导和进行控制的。其实只要我们稍加重视，加强管理，完全可以避免出现目前这样举世罕见耗资巨大的重复引进现象。至于规模经济问题，健全的市场机制通过优胜劣汰，能促使企业大批量生产，实现规模经济。但由市场决定企业的最佳规模，需要一个比较长的过程。对后起的发展中国家来说，不需要重复这一最佳规模的自然选择过程，而可参照其他国家的经验，根据我国国情和有关的经济、技术数据确定本国某些重要行业的企业规模。如在重化工业中，我们可以制订一些政策和条例，规定某类企业必须达到某种生产规模，基建投资项目不符合这些标准就不能立项。譬如，乙烯装置的生产规模应年产30万吨以上，轿车厂的生产规模应年产30万辆以上，钢铁冶炼企业年产量应达500万吨以上，如此等等。企业规模的行业管理应该成为产业政策的重要部分。地区结构恶化是与采取地方分权的行政性分权改革策略相联系的，因此正如我们在讨论改革的策略选择时指出的，只有改变行政性分权的基本格局，通过经济性分权建立有宏观管理的市场经济新体制，才能按照各地区的比较利益实行地区分工，使资源的空间配置优化。而在为大步改革治理环境、创造条件的阶段，中央则可将有些过于分散的权收回来，对工业生产力的空间布局进行调整。

刘吉瑞：改革时期稳定成长的经济发展方针，应包括产业政策的内容，用后者对部门结构、地区结构、规模结构等进行调节。我的想法是，现阶段产业政策宜粗不宜细，但一旦确定了大的方向、主要措施以后，一定要贯彻下去，不能虎头蛇尾。宜粗不宜细的理由有两条：第一，在价格参数扭曲的情况下，很难确定最优的经济结构，用模拟价格或“决策价格”来确定最优结构，毕竟带有人为的性质，很难算得很准确，因而产业政策制定时只得粗一些；第二，即使能够制定出较细的产业政策，实施起来也很困难，缺乏有效的手段。希冀依靠市场机制来实现产业政策，我们目前的市场条件还达不到；而要用行政手段，太细的产业政策只能通过全面加强行政控制才能实施，而这又在一定程度上与进一步的改革相矛盾。因此，我国现阶段的产业政策应旨在校正最为严重的结构扭曲问题，使经济结构趋于合理和协调，而不可能一下子使经济结构处于最优状态。

吴敬琏：对我国现阶段来说，我想产业政策最主要的任务有这样几条：一，确定经济发展的主导部门。每一个国家在不同的发展阶段，总存在推动经济发展的几个主导产业。我国现阶段经济发展的主导产业是什么？恐怕产业政策对此要作明确规定。二，用政策克服国民经济发展的最大瓶颈。对制约经济发展的瓶颈，这几年大家议论较多。采取什么样的经济政策来克服瓶颈，使短线变长，这也是产业政策要回答的。第三，纠正和校正最大的扭曲。国民经济发展中存在多种扭曲和畸变，我们不可能尽快地校正所有扭曲。但可以采取措施，对对国民经济造成较大危害的各种结构扭曲和畸变对症下药。如果我们在这三方面能有所成就，那么产业政策就能大大缓和国民经济发展中的结构矛盾，增加供给，促使资源配置优化。

刘吉瑞：除了改革与增长、改革与结构调整的关系外，改革时期需

要处理好的第三个战略关系，就是改革与对外开放的关系。传统体制下的经济发展，采取了闭关锁国、对外封锁的形式。世界经济的发展趋势和我国经济发展的内在规律，都要求我们跳出这种封闭型的经济模式，实行对外开放。市场经济体制必然是一种开放型的体制。因此，对外开放与市场化改革的方向是一致的。但另一方面，在改革过程中，特别是在经济效益提高不甚明显、宏观管理能力还很弱的情况下，对外开放的速度过快，引进外资和技术设备过多，也会导致消化不良、引进效益差、外债急剧增长乃至酿成国际债务危机等问题。所以从短期看，对外开放与改革也可能发生矛盾。

吴敬琏：改革与开放天然结合在一起。改革的目的是改变命令经济或自然经济的格局，发挥市场机制调配资源的职能；开放则是把国内市场与国际市场接通，使一国的国民经济成为世界经济的有机组成部分。正像古典经济学家早就论证的，开放的程度越高，越能够发挥每个国家的比较优势，把自己的长线资源转化为商品和劳务出口，换回本国所缺少的资源，从而使各国在积极参加国际分工、扩大国际经济交易的过程中不同程度地得到好处。但对外开放要取得成功，有一个基本的前提条件，就是国内市场的形成和有管理的市场经济的发展，即有一个比较健全的国内市场和具有创新、竞争能力的企业家阶层，有一个能够按商品经济发展的要求进行宏观管理的政府。在具备了这样一个条件以后，对外开放才能全面展开。从资本流入看，在国内市场没有形成、投资环境没有根本改善的情况下，很难对外国投资有吸引力。同时，从对外贸易看，只有建立了较好的经济体制，才能利用国际分工，带来各种各样的好处。否则，一味地扩大进出口、引进外资，可能导致国际债务危机，造成国民收入外流。国家信息中心和人民银行的一些研究人员分别建立了中国经济的两缺口模型，认为在现有条件不变的情况下，进一步扩大和增加我国经济对国际贸易的依存度，不仅不会提高国民生产总值、提高增长速度，而且会对国民生产总值的增长带来负效应。原因是改革还没有理顺国内的基本经济关系，经济结构偏畸扭曲，不该出口的产品出口了，该出口的却出不去，不该进口的产品进口了，该进口的却没进口，这样，就不可能发挥本国的资源优势，享受扩大国际贸易的比较利益。一个突出的例子就是1987年为了创汇不顾一切地扩大棉纺织品的原材料和初级产品即棉纱、坯布的出口，使得国内好几个老的工业基地因缺乏原材料和半成品而开工不足，生产能力闲置，损失了一部分国民收入。这几年不少产品都存在出口过多的问题。我没有仔细研究过他们的模型，也不想论证其结论是否正确，只是想借此强调一下，对外开放是有条件的，不能一哄而起搞运动。

刘吉瑞：这告诉我们，对外开放是一个渐进的过程，开放程度的高低不是人为决定的，而是取决于许多客观因素，其中之一就是市场取向改革的进度。社会主义各国在改革初期，一般把封闭型发展还是开放型发展看作是一种发展战略的选择，但人们进一步的研究表明，所谓进口替代和出口导向、内向战略和外向战略，从根本上说是一个体制问题。开放有开放的体制，封闭有封闭的体制。行政配置资源的传统体制得不到根本改造，就不可能实行从封闭经济向开放经济的转变。对于转变体

制、开放市场来说，其本身则有内在的逻辑性。一般只有先理顺国内市场的价格，才有可能再理顺国际市场价格即本币的外汇价格或外汇的本币价格。在国内市场价格还未理顺的情况下，要实行贸易、汇率自由化几乎是不可能的，而汇率的自由化受阻，进行国际大循环就缺乏一个灵活反映国际市场供求和资源稀缺性的价格信号，大循环也难以真正实现。因此，如果我们真要扩大经济的开放程度，扩大出口，增加进口，那么在现阶段就得脚踏实地地进行工作，加快体制改革的步伐。

吴敬琏：发展对外经济关系时值得注意的第二个问题，就是我们的优势不仅是廉价劳动力。比较低廉的劳动力固然是我们的一个优势，甚至是绝对优势，但光利用绝对优势还不够，在我们并不占有绝对优势的方面，根据比较优势理论我们也可以有所作为。我们不能单纯生产劳动密集型产品，大家都搞“三来一补”（来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易）。珠江三角洲有上百万的劳动力，通过“三来一补”得到了利用，人们的收入因此提高，对发展当地经济起了积极的作用。但从整体看，“三来一补”创造的附加值很低，能够取得的收入很少，而且进一步发展的机会也很有限。那么为什么“三来一补”最繁荣，发展最快呢？我想一是同国内乡镇企业的技术水平、管理能力比较适应，简单易行，二是沿海地区出口企业国内原材料供应跟不上，只能搞来料加工。但“三来一补”只是发展外向型经济的初级形式，要使经济腾飞，我们还得开发附加值比较高的产品出口，即使在这些产品上我国没有绝对优势而只有相对优势。第三，外向发展的主力军应该是谁？这个问题需要研究。我国农村有大量的剩余劳动力，无疑需要通过乡镇企业的外向发展来加以利用。目前我国的乡镇企业一般能生产台湾地区、南朝鲜60年代经济起飞时生产的产品。但现在时间过了20多年，从整体上说，世界市场对产品质量的要求大大提高，劳动密集技术越来越受到新技术的挑战，在若干领域，劳动力成本低廉的优势被技术进步所抵消，因此，完全或主要靠乡镇企业的劳动密集型产品扩大出口，增加中国产品在世界市场上的份额，变得越来越困难。另一方面，我们有许多资本技术密集程度较高的国有企业，有些企业如“三线”企业的生产能力闲置或得不到充分发挥。如果经过统筹规划，将“三线”企业和乡镇企业结合起来，组织它们共同进行出口生产，那么不仅国有企业闲置的生产能力能得到利用，乡镇企业如虎添翼，而且能改变出口产品结构和品质，大大提高我国产品的国际竞争能力。而要使国有企业在国内同乡镇企业联合，在国际市场上与外国企业展开竞争，又碰到了一个老问题，即加快城乡配套的改革，尽快形成较健全的国内统一市场。国有企业与乡镇企业不同，它要成为进行出口生产的主力军，必须以国内统一市场和竞争性市场体制为依托。

刘吉瑞：在体制没有大改、比价关系没理顺或国内统一市场未形成的情况下，在某种鼓励出口政策的刺激下，或许短期内出口能够有所增长，但这很难长期持续。关键在于经济体制本身存在着一种歧视出口的机制，这种机制的功能完全可以抵消出口补贴和奖励等各项非制度性的政策优惠措施。譬如，大多数发展中国家在汇率自由化以前，汇率是人为扭曲的，一般情况下都是本币高估。本币高估具有鼓励进口、抑制出口的作用。我国目前的情况就是这样，官方汇率中本币的外汇价格大大

高于均衡汇率，多进口外国产品，在国内一转手，就能赚大钱，而产品卖给外国人，赚到的钱比卖给国内时要少。在汇率不能反映本币和外币的市场比价时，采用各种各样的出口补贴和优惠措施，很可能越搞越复杂，越搞越乱，而最终又难以刺激出口。另外，从进口和引进这方面看，除了前面讨论过的重复引进、浪费外汇和国内资源的问题外，确实也有一个资金技术引进如何与我国经济的管理水平相适应的问题。如引进设备和技术，引进什么、采取什么样的方式、怎样做才能以一定数量的外汇收到最大的效益等，都需要认真研究。发展经济学家已经总结出一套从发达国家引进技术的行之有效的做法，我们应该参照。譬如，他们认为，穷国从发达国家引进技术，不必进口最先进的设备和尖端技术，而要把重点放在引进适用技术上。在引进的程序选择上，最好引进技术专利，购买适用技术，如果对方非要你购买设备的话，如本国有一定的技术基础，那么就不必进口整套设备，可购买本国不能生产的关键设备。购买整套设备，进行交钥匙的一揽子交易是退而求其次的做法。最后，才是购买本国不能生产而又迫切需要的散装件、原材料和最终产品。这样的技术引进和用汇次序，意在使有限而又宝贵的外汇用在刀刃上，使其发挥最大效益。对照之下，我们这几年的用汇程序正好倒了过来。首先进口的是最终产品，包括洋烟、洋酒和可乐等，然后是散装件和原材料，再其次是生产装配线，真正用于技术转让的外汇极其有限。这样做，创汇再多也没用，手头外汇越多，浪费也越大。对外开放中出现的这种失误同用有限的外汇支持高速度的粗放增长的指导思想有关，也与我们落后低下的管理水平有关。在某些方面，则与少数人的奴性有关。这么多的洋烟、洋酒进口，对我们这个民族的现代化有什么好处，为什么不能来一次“禁洋烟运动”？当然，对外开放中更大的潜在危险可能在于借外债引进外资过多，搞得不好就有可能酿造国际债务危机。发展中国家普遍出现的债务危机说明了这一点。我国现在这个问题不是很严重，但也应引起足够的重视，防止出现外债的宏观失控。对发展中国家来说，开放经济的宏观管理，是目前面临的一个国际难题。

吴敬琏：这几年我国的外债增长很快，你说的防止外债总量失控的问题值得重视。应该说，如果外汇使用的效益很好，那么借外债、利用外国资金来发展本国经济，不失为一个行之有效的发展战略。如果引进的程序是正确的，引进的东西是国内急需的和适用的，并且能很快地投入生产，效益也不错，那么只要管理能跟上，引进外资就越多越好。因为引进的技术先进，产品适用对路，就能扩大生产、增加出口，出口收入增加后，还债就不成问题。但若引进的效益不好，那么久而久之，利滚利、债滚债，就会引发债务危机。这里效益是关键。而要使我们的进出口贸易和其他对外经济活动提高效益，就得对目前的外贸、外汇制度进行较为彻底的改革。可是在国内基本经济关系未理顺前，外贸、外汇制度的改革很难迈出大的步伐。为了迅速增加进出口、扩大对外经济活动的规模，外贸实行了承包制，各省向中央承包，地市再向省承包，然后承包指标层层分解，直到落实到企业。外贸承包制的效果如何？在我看来，这种一对一谈判、层层承包的体制，与对外经济活动的规范管理、沟通国内市场与国际市场的联系是相矛盾的，因而即使短期内能扩

大出口，但其必然导致的在国内互相抬价抢购、在国外彼此压价倾销等弊端，将抵消承包所具有的一些优点。根据以往的经验，外贸承包制如果持续太久，外贸、外汇体制市场化改革的措施不能尽快出台，那么经过一段时间后，外贸还有可能回到中央统管的道路上来。

刘吉瑞：由于前段时间提出要搞国际大循环，并且让沿海地区先干起来，沿海地区和内地的矛盾一下子尖锐起来了。看来，对外开放中正确处理地区之间的关系，对改革和开放来说都十分重要。

吴敬琏：本来对外开放能发挥我国的比较优势，促进和推动整个国民经济的发展。但在国内市场不统一、地区之间封锁和割据相当严重的情况下，通商口岸也就是沿海地区的率先开放，可能不是起到带动内地经济发展的作用，相反对内地经济的发展产生负效应。在国内的市场统一时，沿海的开放实际上使国民经济作为整体同国际市场相联系，这样就能发挥国民经济的整体优势。而如果国内市场分崩离析，各地互相封锁、多头对外，沿海的外循环与内地的内循环互不关联并且彼此矛盾，沿海和内地都不可能按比较优势配置生产力，因而这时沿海的率先开放就不一定能收到良好的效果。国内现在有一种理论，主张实现“光谱式的对外开放”，即越靠近沿海开放度越大，政策优惠越多，越是内地开放度越低，政策优惠越少。我觉得这样做无助于国内统一市场的形成，甚至有可能使地区间矛盾激化，引起社会政治问题，因而是不利于改革和开放的。

刘吉瑞：这个问题表面上属于发展对外经济关系的范围，实际上涉及能否形成国内统一市场、在战略上如何处理地区之间关系。我国各地的经济客观上存在发展不平衡，但这种不平衡并不排斥形成规则统一的、充满竞争的国内市场。各地改革、开放的政策投入大体一致，是各地区公平竞争的基础和前提。如果根据不同的发展程度“吃政策偏饭”，越靠近沿海越优惠，那么地区差别将越拉越大，而各地如实行不同的体制，则国内统一市场势难形成。这是问题的一个方面。其次，在已经存在地区差别的情况下，如何看待这种差别，近期内要不要再人为地扩大差别，这是一个十分严肃的问题。“三线”建设时期，在内地搞了许多无效投资，前几年强调投资效益，因沿海地区投资效益较好，把投资重点转向东部，这是一个明智的选择，西部地区的群众也能理解接受。他们知道随着改革的深入，在近期内国家再也不会像“三线”建设时那样在西部大规模投资了。这些地区渴望和盼望的，是中央在考虑改革和开放时，不要对他们有所歧视。他们希望本地区改革、开放的步子快一些，以改革开放促进发展，改变经济落后的面貌。而如果按照您刚才提到的“光谱理论”，沿海既是投资的重点，又是改革、开放的先行地区，那么内地的群众就会有被抛弃、遗忘的感觉。客观上，实行这种光谱式战略也不利于资源的合理配置。因为靠特殊优惠的刺激并不能形成市场经济新体制，也不能从根本上提高效益。我们固然不能因迁就内地群众的要求而在内地先实施改革、开放措施，让他们享受“先改革效应”，但也不能作倒过来的安排。市场经济要求的是一视同仁、公平竞争而不是三等九级、有所亲疏。我认为无论从形成国内统一市场和各地经济扬长避

短，按比较优势配置资源的要求看，实行光谱式的改革、开放都不符合我国当前的国情。

吴敬琏：所以我们如果真要扩大对外开放，更大规模地参与国际分工，发挥本国的比较优势，就要把主要的精力集中在加快改革、建立竞争性的国内统一市场上。国内市场各种经济参数的理顺，竞争机制的形成，为外贸、外汇体制的改革创造了必要的条件。而对外贸易和汇率一旦实现自由化，国内市场和国际市场正式接通，外向型发展就能顺畅进行。在这个时候，尽管沿海和内地在经济发展上可能还会存在这样那样的差别和各种不平衡，但这种差别和不平衡不是人为决定的，而是社会分工和市场公平竞争的结果。这时的沿海地区，由于地理条件的优越性，就能作为对外开放前沿阵地，发挥其带动内地经济发展的作用。

附录

经济体制中期（1988~1995年）改革规划纲要[1]

当代中国的主要课题，是在保证社会协调的同时，使目前仍然相当落后的经济得到充分的发展。以改革总揽全局，归根结底是为了解放受僵化的旧体制束缚的生产力。所以，无论是总结以往改革的经验，还是设计今后改革的规划，都必须着眼于中国的长期稳定发展。这就要求首先弄清它作为一个发展中的人口大国所面临的发展任务，由此决定改革的目标和基本战略。

我们的中期（1988~1995年）改革规划的基本思路和实施纲要就是以此为依据提出的。

一、中期改革的指导思想

1.中国面临的发展任务要求加快市场取向的改革

1.1 现代社会是信息化的社会。要使现代生产得以发展，必须保证大量信息的迅速传输和处理。传统的集中计划体制使供需双方悬隔，大大增加了信息传输成本和信息失真的可能，同时也提供了官僚主义滋生的土壤。为了使信息结构适应现代生产的需要，降低信息费用，就要采用已被各国经济发展证明为有效的市场体系下的分散决策体制。这样，才能解决资源配置优化和各生产单位的经营自主权这两个对于提高经济效率具有决定意义的问题。这也就决定了社会主义各国对传统体制进行的改革，几乎无例外地要以市场为导向。

1.2 只有城乡改革协调推进，才能形成工农、城乡经济发展互相促进的格局。我国经济体制改革首先从农村突破，有着深刻的历史、政治和经济原因。解决10亿人口吃饭这样一个头等重要的问题，使人们在农村改革问题上较快地取得了比较一致的认识；当时农村经济发展水平较低，只要实行初步市场化甚至半市场化，就能解决很大的问题，这也使

农村改革比较容易取得实质性的进展。城市改革已提出多年，但由于它是在初步解决了温饱以后展开的，所以迫切性不易明显地被人们所认识；加上城市经济要比农村经济复杂得多，产业之间和经济单位之间的联系更加紧密和复杂，特别是社会化程度高的大产业，必须有较为健全的市场体系和宏观经济管理，才能有效运转。但在建立这样的体系方面，又存在着思想认识和实际推行上的巨大障碍；这就使得城市改革进展缓慢，在国民经济的先进的骨干部门，新体制始终没有占据主导地位。城市改革滞后，使我国经济中出现了一般发展中国家所没有的“二元倒错”现象，即在生产力比较落后的部门有着市场化程度较高的生产关系，相反在那些生产力比较先进的现代产业部门，却受到传统体制的严重束缚。这种由于城乡改革发展不平衡造成的不正常状况是不能长期维持下去的。这是因为，在农村改革初期，我们先行提高了主要农产品的价格，此后又放开了部分农副产品的价格，这是十分必要的；但是，由此引起的工业部门的成本上升，必须通过国民经济总体效益的提高来加以吸收。否则，农产品价格上涨必然传导到工业产品价格，工农产品轮番涨价的势头就难以遏制。从根本上说，“二元经济”的现代化最终必须由现代产业部门带动。从国际经验看，如果说在工业化初期各国都有一个依靠农业的“原始积累”时期的话，由于农业的支撑能力是有限的，不要多久，就需要更多地依靠工业的内部积累来推进工业化和吸收农业因土地报酬递减而产生的诸种效应。如果这时工业仍不够强大或运转不良，整个国民经济就会陷入被动局面。由此可见，我国的城市改革必须大步推进，否则会拖现代化的后腿。

1.3 任何一个国家的现代化不可能在与世界隔绝的状态下实现，而必须实行对外开放，只有这样，才能发挥比较优势，享受后发性利益，实现有效益的增长。而要做到这一点，又必须在经济运行机制方面与外部世界耦合。具体说来，就是通过改革建立与外部世界大致相同的价格形成机制和比价关系，以及合乎国际通行规范的经济法规和财政税收制度等等。应该将外贸体制的改革看作是整个经济体制改革的一个有机的组成部分。对外开放有助于国内价格体系的改造，有助于加快市场立法的进程，并能增强推行国内经济体制改革的压力和动力。它既推动着整个经济体制改革的进程，又受到其他方面改革进度的制约。外贸体制长期滞后不行，但想单项突破，也是不现实的。

1.4 在我们周围不少国家和地区的经济正在迅速发展，整个世界经济也孕育着90年代的新突破。在这种情况下，怎样以最小的代价换取我国经济改革的最快成功的问题变得日益突出了。新技术革命给世界经济发展注入了新的动力和压力。这也意味着市场取向改革的重要性和迫切性。更好地适应新技术革命，赶上世界发展的潮流，应是我国经济体制改革的出发点，也应是各项改革措施的归宿。这几年由于城市改革的迟滞，能够有效运转的市场经济体制始终未能建立起来，使我国与发达国家乃至某些发展中国家差距事实上正在拉大。而且，由于目前在低效率状态下维持高增长以及为推进改革所必须付出的代价，有一部分将推迟到90年代初期偿还。那时，人口老龄化、还债高峰期到来等问题将陆续出现。因此时不我待。必须争取在这以前实现经济体制的基本转轨，才

不致陷于被动。我们必须正视这个严峻的事实。世界经济的发展不允许我们在建立有计划的商品经济体制，即有宏观管理的市场经济体制的过程中，重复原始市场经济早期的混乱；也不允许我们采取试试碰碰的办法在双重体制的严重摩擦下作长久的摸索。值得庆幸的是，许多在实现市场取向和现代化方面走在我们前头的国家和地区，为我们提供了可资借鉴的经验和教训。我们必须站在现代化的高度，依据发展商品经济和实行市场调节的一般规律和共同经验，制定和选择适合中国国情的改革战略和方法，用不太长的时间，在一个较高的起点上建立起有发展战略和产业政策引导的社会主义市场经济秩序。

2.改革战略的选择

2.1 商品货币关系和市场体制的发育健全，特别是商业文化和企业素质的发育健全，具有长期性的特点，这就决定了我国新经济体制的建立和完善不可能一蹴而就，我们不能急躁冒进。但是，人是要天天吃饭的，人们赖以生存的物质产品不可一日或缺，国民经济这部大机器也不能停机检修，任何一个经济体系都必须时刻保持协调运转的状态。所以，经济社会制度的变革，即从一种经济体制向另一种经济体制的转轨，又往往具有非连续性和跃迁的性质。因此，我们固然不应企求一切环节上的改革在一个早上统统实现，却应当争取在尽量短的时间内实现经济体系的基础转轨，即把新经济机制的主要支柱树立起来，使它能够开始运转并发挥出体制整体功能，由此造成一种改革促发展、发展促改革的良性循环和不可逆转的形势，然后在这种初步配套的基础上作进一步的改进。在改革过程中打几场决定性的战役是不可避免的，而战役的时机选择具有关键意义。改革的黄金时期一旦错失，也许付出十倍的代价也未必能够取得原来可以取得的结果。

2.2 要以建立有宏观管理的市场经济体系为目标，进行配套改革。在改革之初，简政放权、减税让利和强化物质刺激等措施，对冲破旧体制的束缚，调动群众的积极性，促进货币经济的复苏和发展，起了巨大的历史作用。但是，单纯地减税让利和强化物质刺激，并不足以形成一套能够有效地配置资源、实现决策协调的经济机制，而没有这样一套机制，任何经济体制都不可能持续、稳定、协调地运转。同时，在缺乏健全的市场体系和统一的竞争规则的情况下，“苦乐不均”和分配不公的问题必然加剧，而各社会集团、各单位和个人势必相互攀比，争夺优惠，从而形成轮番调整利益分配关系和总需求不断膨胀、宏观经济管理当局穷于应付的局面，其中甚至孕育着导致社会不安定的种子。因此，应当及时把改革的重点转到理顺基本经济关系方面来，坚持1985年党在全国代表会议《关于第七个五年计划的建议》关于在企业、市场、宏观管理体系等三个互相联系的方面进行配套改革的方针，在打破原有体制的同时，尽快形成市场协调以及市场约束和激励机制。

2.3 要始终将激发国有大中型企业的活力、解除对它们的各种有害束缚的工作放在首位。国有大中型企业是我国国民经济的骨干，是现代

化的火车头。近年来，我国的小企业大量涌现，极富生气，与此形成鲜明对照的是，国有大中企业缺乏活力，特别是那些在国民经济结构调整中需要改变生产方向和营运方式的单位，例如“三线企业”，处境相当困难。其中虽然有一部分是客观因素造成的，但也确实存在着理论认识和具体改革措施方面的不足。今后国有大中型企业的改革应该以两方面的措施为重点：第一，明确政府经济调节权、全民所有权同公司法人财产控制权（经营权）之间的关系，实行两个“两权分离”，即：（1）政府对于国民经济的管理权与全民对公有财产的所有权的分离；（2）所有权与财产的实际控制权（经营权）的分离。从发达国家的成功经验看，适合于现代化大生产的企业组织形式是股份制公司以及与之相对应的股票流通市场，它应成为国有大中企业所有制改革的基本途径和财产组织的基本形式。我们现在就应采取实际步骤，通过经济管理机构与公共财产所有权代表机构的分设和股份公司法的确立，实现社会经济管理（包括调节）权、全民所有权和企业经营权的分离。第二，建立市场体系。只有在确立市场体系，企业只从属于竞争的权威的条件下，才能说企业被赋予了最基本的自主权——进出市场和自主定价的权利，也才使企业能够摆脱行政干预，成为真正独立的法人组织。在没有起码的商品市场和要素市场，没有这些市场上的平等竞争的条件下，国有大中企业的经理和厂长不得不用大量的精力从事拉关系、走后门和进行永无休止的对上谈判。他们经营成果的大小，在很大程度上取决于他们通过这类活动所取得的优惠条件，而不取决于本身的经营努力。只有把市场体系初步建立起来，这些大中企业的骨干作用方可得到发挥，它们的经理和厂长的经营才能有用武之地，企业的经济效益的提高才能与国民经济整体效益的提高协调并进。

2.4 建立没有地区和部门封锁的统一国内市场，是商品经济发展的前提。市场的范围宽广，地区间的贸易摩擦愈小，生产要素愈能顺利而且合理地流动，各种稀缺资源就愈能在广大范围内通过分工和交换作有效的配置，各个地区也愈能发挥自己资源禀赋的比较优势，得到更快的发展。目前有一种广泛流行的看法，以为在我国各地区经济发展不平衡、资源分布差别很大的条件下，只有让各地区运用地方政府的行政力量来保护本地企业，才能迅速发展本地区的经济。其实从现代经济科学的观点看来，这是一种基于自然经济观的错觉。经验证明，在社会化的经济中，正是统一的市场而且只有统一的市场，才能帮助各个地区根据正确的价格信号来判别和发挥自己的比较优势，并促进要素的合理流动，从而实现全社会经济效益的最大化和各地区的共同发展。某些东欧社会主义国家改革的经验证明，采取行政性分权战略所造成“多中心国家主义”和市场割据状态，不但没有促进落后地区的发展，相反既损害了国民经济整体效益，又使地区贫富差距扩大，以致酿成社会动乱和政治危机。有鉴于此，必须克服近年来由行政性分权造成的地区保护主义倾向，坚决维护国内市场的统一性，并使统一市场得到进一步的发展。我们改革的目标，应是建立起有高度权威的中央政府的宏观调节和市场经济相结合的模式，各级地方政府作为政权体系的组成部分和各地区事务的自治当局，在这一模式中拥有在不妨碍市场统一性的条件下管理本地

区经济，促进本地区经济发展的广泛功能。我们应当以分税制为手段，明确中央和地方的财权和事权，实现两者功能的分化和政企分离：各级地方政府及其附属机构不宜拥有货币供应量、需求总量、国际收支平衡和全国性税收的调节权，不宜将自己的财政用于生产性、盈利性企业的投资，地方政府主要的经济功能，应是通过规划指导、改善基础设施，提供优质服务来促进本地区经济的发展。

2.5 从全面改革开始的时候起，我们在宏观经济问题上，就一直存在三种可能的选择：第一，在货币供应放松的条件下，用加强对价格的行政管制的办法制止物价上涨；第二，在不改变扩张性的货币政策的情况下积极进行价格改革；第三，适当控制货币供应量，然后有步骤地推行价格改革。现在事情已经越来越清楚，采取第一种方法，“放开货币，管住价格”，无论对于发展还是对于改革都十分不利。这样做，既妨碍改革的推进，又无法制止价格的上涨。而在物价总水平上升的条件下，管住部分重要产品的价格，又只能使比价关系进一步扭曲，从而导致资源的配置效益下降。在矛盾暴露出来之前，人们往往满足于较高的增长速度，不能及时作出政策调整，就更加重了尔后治理的困难。在多数人认识到价格改革既不能绕过、也不能拖延以后，作出第二种选择，既放开价格又不管住货币的可能性会增大。但是，这是一种成功可能性很小的选择。因为在需求膨胀和待实现购买力大量积累的情况下，对价格作较大调整和放开部分产品的价格，有可能引发严重的通货膨胀。南斯拉夫曾经几次在国际货币基金组织的要求下，放开了价格，但由于没有改变导致需求膨胀的体制（如市场割据，缺乏竞争机制，广泛建立了一种没有具体所有者的所有制——所谓“社会所有制”等等）和没有采取反膨胀的宏观经济政策，结果都因物价暴涨超过了社会承受能力而不得不中止改革，重新冻结物价。事实证明，在价格管制难以维持时被迫放开价格，在价格上涨过快时又重新冻结物价，这种痉挛式的价格变动对经济的健康运行和资源的有效配置是最为有害的。许多国家有过这方面的教训，值得我们认真吸取。看来，虽然我们不大可能像原来有市场经济根底的联邦德国和日本等国那样，在一两年的时间内实现由统制经济到市场经济的转变，但它们曾经采取并行之有效的“管住货币，放开价格”的办法，是唯一可能获得成功的策略选择。

不过，由于错过了几次有利的时机，实施“管住货币，放开价格”的改革面临严峻的环境。因为经过几次反复，在我国，互相攀比的需求膨胀和地方和部门的行政性分权都已成为某种定式，积累起来的未实现购买力数额巨大，所以无论“管住货币”还是“放开价格”都决非易事，而要克服严重困难和冒相当大的风险。但是经验已经证明，建立起竞争性的市场体系是让新体制的整体功能得以发挥的基本条件。因此，价格改革的适时推出虽然艰险，舍此却别无他途，而且随着时间的流逝，困难和风险会越来越大。因此，用货币过量供应来支撑既有水分、又乏效率的高速增长，显然是一种会导致严重后果的下策，对于已经启动的通货膨胀来说，其发展通常是不断加速的，不或早或迟地采取一次比较猛烈的刹车措施，而完全希望于“逐渐缓解”，在国际上也罕有先例。所以，此关早晚要过，迟过不如早过，长痛不如短痛，贵在当机立断。事实上，

党和政府现在还是有掌握局势的力量的。只要领导上下大的决心，动员起全党和一切有志于改革之士的力量，（1）切实地把总需求与总供给的差额控制在一定范围内，（2）周密地安排价格改革的方法、步骤和范围，（3）搞好与其他方面改革的协同配合，我们完全有可能闯过难关，走上坦途。

2.6 改革既是社会主义制度的自我完善，又是一场从一种资源配置和决策协调方式到另一种原则不同的方式的深刻革命。这就决定了改革必然触及社会各个方面的利益关系和思想观念，但又不能震动过大；改革必然要破除原有的体制、规则、组织和秩序，但这个过程必须是有领导、有纪律地自上而下地进行。

第一，改革要考虑社会的承受能力，而承受能力的最重要的保证是有一个坚强的具有现代意识的政府作为改革的领导核心，特别是中央政府的权威地位是至关重要的。第二，改革需要配套进行，必须有事前的设计规划和事后的总结完善，不能设想可以在没有领导和组织的状况下，通过千百万群众各自分别的自发行动做到这一点。第三，改革需要一种精神，需要体现全国人民的统一意志，这同样需要政府对历史的潮流有清醒的认识和准确的把握，去动员、激励和引导全体人民投身改革事业。

在历史上，有些国家由于市场经济的发展受到了强大的政治压制而不得不采取自下而上的革命的方式，首先打破阻碍市场形成的政治硬壳，然后经过漫长的市场发育过程，形成较为发达的市场经济体系。可见通过自下而上的革命，也是能够形成较为发达的市场经济的。但是这样做旷日费时，需要几代人的努力，而且代价和牺牲很大，因而除非万不得已，不应选择这条道路。十一届三中全会以来，发展和改革已成为我国党和政府的各项工作的总纲，党中央和国务院以及相当一部分领导机关有很强的改革意识；经过这几年干部年轻化、专业化，各级领导多数具备了理解和进行改革的知识；在10多年的改革中，涌现了一批真心实意的改革者，他们在实践中积累了经验，增长了才干，发展了理论。我们应当充分运用这种条件，依靠党和政府这支有组织的政治力量，动员和组织广大群众投身改革，使我们能够以更小的代价、更高的效率到达我们的目的地。

3.改革的有利条件

3.1 过去几十年经济上、政治上的多次折腾，使传统体制声誉扫地。现在的各级领导以及各方面的骨干力量，都曾经在由传统体制造成的灾难中生活过多年。尤其是1958年的狂热、三年困难时期的饥饿以及“文革”十年动乱，人们都是身受其苦，记忆犹新的。因此，全党对改革传统体制抱有很大的决心，而且几乎从改革一开始就提出了市场取向改革的方向。“实践是检验真理的唯一标准”的大讨论和党的十三大提出的生产力标准，冲决了许多阻碍改革的意识形态障碍。可以说，与苏

联、东欧的其他国家相比，我们在改革中的精神包袱是最轻的。

3.2 改革已经给经济生活注入了许多市场的因素，传统体制早已不是铁板一块。在占有绝对优势的公有制经济成分以外，已有大量的个体经济和具有一定规模的私营经济存在。尽管还保留相当数量的指令性计划调拨物资，但由市场供求决定流向的物资几乎遍及经济生活的每一个角落。在国有经济部门和其他经济成分中，已经涌现了一批具有竞争意识和进取精神的企业家，他们决心挣脱行政纵向从属的羁绊，在市场上大显身手。所有这些新的因素都将在今后的改革中起酵母的作用。

3.3 当今世界尽管存在地区性冲突和不安定的因素，但要求缓和毕竟是形势的主流。这就为我国建设和改革创造了良好的国际环境。国际贸易和货币关系变动剧烈，也给我们扩大出口和利用国外资金带来了巨大的机会。亚太经济圈日益成为当今世界最具活力的地区。遍布全世界的海外华侨，有着强烈的民族认同感和高度的爱国热情，他们的财力、智力、信息和商业关系都是我们发展和改革可以借助的。

3.4 目前经济仍然保持着一定的增长势头。尽管经济的超高速增长也潜在着许多急待解决的问题，但是尚未出现停滞，使我们有一定的时间和能力来实施通常需要付出相当成本的重大改革措施，因为在经济增长过程中，各方面的利益关系容易得到照顾，人民的生活可以有相应的提高，这样改革可以得到比较广泛的支持。

3.5 在经济体制改革全面展开之际，政治体制改革及时策应，保证了经济体制改革的顺利推进。特别是在经济体制改革过程中，有一个自由的学术讨论气氛是十分重要的。经济学家能够畅所欲言，各阶层间展开广泛的对话，可以保证经济体制改革少走弯路，减小损失。

4.改革的不利条件

4.1 在进行经济体制改革、而没有及时建立竞争性市场体系的社会主义国家里，几乎无一例外地发生了需求增长过猛，大大超过效率提高的问题。结果出现财政赤字和物价轮番上涨，给进一步改革造成困难。东欧一些国家在陷入这种困境后长期不能自拔。在我国，同类问题也已开始发生。1987年以前，尽管国家财政收入占国民生产总值的比重从1979年的27%下降到1986年的20%，但在扣除了物价因素以后，财政收入的绝对额还是逐年提高的。而1987年以后，扣除物价因素以后的国家财政收入是绝对下降的。同样，1987年以前，绝大多数城乡居民的实际生活水平是逐年有不同程度的提高的，而1987年有21%的城镇居民因物价上涨超过收入的增加，实际生活水平下降。这一切都使得社会对改革的承受能力变得脆弱起来。与此同时，近几年一直存在的通货膨胀，从1987年开始也有加速的趋势，1988年的通货膨胀率可能要超过15%。这种情况如不改变，任何比较重大的改革措施都难以出台或难以达到预期的结果。

4.2 地方包干强化了原有的行政性分权倾向，这不但使原有的不合理的产业结构凝固化，还造成盲目建设，重复布点，加剧市场的封锁割据和对自己管辖的企业实行行政保护，阻碍资源在全国范围优化配置。由于各地方财政状况不同，对企业的政策各行其是，使企业间原有的机会不平等之外又增加了新的不平等因素。层层包干强化了政企职责不分，加剧了政府职能转变的困难。现在中央掌握的财力不足以支持正常的宏观经济管理和改善产业结构，这在一定程度上削弱了中央对改革全局的控制能力。而地区之间优惠不等、“苦乐不均”，也使某些全局性的改革难以顺利推行。

4.3 由于双重体制长期并存，行政约束已经大大削弱而市场约束又未建立，现行经济体制中漏洞很多，正常经济活动所必需的规则与秩序难以建立，而干部队伍和行政部门则受到严重侵蚀。加之在各种试验和试点中对不同地区和单位采取了有区别的政策，于是某些从钻现行体制空子和从特殊政策优惠获益者，往往倾向于反对强化平等竞争和建立统一市场规则的措施。尤其值得严密注意的是，价格及其他方面的双轨制，使某些人或自钻门路，“以权经商”，或与掌握分配低价物资、贷款和外汇的官员相勾结，通过倒卖商品、票证、额度、批条，从差价牟取暴利。在改革进一步深化危及这种人赖以获利的特权土壤时，他们将会采取“打着改革的旗帜反对改革”的策略，阻挠市场取向改革的进一步深入。而如果迷惑于他们的言论，本来最坚定地支持改革的基本群众——工人、农民、知识分子和机关干部就会对改革产生怀疑和不信任心理，使我们在这场伟大的社会变革中处于孤立无援的地位。

4.4 我国经济改革的一个重要弱点，是理论准备不足。由于我国长期存在的只相信亲身经验、轻视理论指导和国际经验吸收的倾向尚未根除，理论工作中根据“精神”而不是根据事实、以政治“批判”代替实事求是的讨论等不良倾向仍有相当影响。

5.改革中应注意的几个问题

5.1 不追求过高的经济增长速度，不扩大总需求和总供给的缺口。尽管目前经济仍然保持着增长的势头，但是有种种迹象表明，正如有些经济学家在改革初期指出过的那样，国民经济比例失调和供求紧张的加剧，正使经济保持稳定增长和改革取得实质性进展变得越来越困难。因此，我们不但在实施中期规划的第一年要紧缩需求，稳定经济，适当放慢经济增长速度，而且要在整个规划期间始终将控制社会总需求作为保证中期改革取得胜利的头等重要的大事来抓。

5.2 一定要牢牢抓住农业、能源、原材料、交通邮电等国民经济的薄弱环节，缓解国民经济的“瓶颈”。农业是我国国民经济的基础，只要农业上去了，其他事情就比较好办了。1987年副食品供应紧张，价格剧烈上升，我们不仅要看到其中的周期性因素，更要重视其中的趋势性因素。对农业生产中的潜在问题，千万不可掉以轻心。第一，要尽早解决

农产品价格不合理的问题，调整工农产品的比价关系；实行土地有偿转让制度，实现土地经营的规模经济；鼓励农民增加对农业的投资，加强农田基本建设，逐渐实现集约化经营。第二，对乡镇企业既要大力扶持，又要积极引导。在一整套合理政策引导下，做到不仅乡镇企业能吸引农民投资，而且农业本身也成为有吸引力的投资领域。

能源、原材料和交通邮电部门是耗资多、建设周期长的部门。现在投资的亏空将使得90年代的石油供应量、铁路公路运力、邮电服务能力严重短缺。煤炭在一定时期内尚可维持增产，但受运力限制，非产地用煤也会日趋困难。如果这些部门的供求缺口过大，大步配套改革和放开市场有可能由于在短时间内使短期均衡价格突升，从而引起经济的剧烈震荡。因此，应该利用财政拨款和政策性金融，努力增加这些供给弹性较小部门的投资，缩小供求差距。

5.3 任何时候不能放松科学和教育事业。国际经验和我们自己的经验都说明，人力资源开发对于国民经济稳定发展的重要性并不比固定资产投资为小，对于实现现代化，它同样是一种非常重要的积累方式。必须推行更规范的全民义务教育制度。发展中国家在基础教育（包括幼儿园和中小学教育）和基础科学研究方面的投资是长期稳定发展的必备基础。目前，教师和其他知识分子待遇偏低的问题，亟需妥善加以解决。采取鼓励知识分子从第二职业创造收入以“自救”的办法，产生了许多消极的后果。应该采取国际通行的办法，使知识分子既能提高效率，又能改善生活。我们必须清醒地看到，不管我们当前的改革取得了什么样的短期成果，如果我们耽误了一代甚至几代人的培养，削弱了今后技术进步的科研基础和技术后备，那么无论什么短期成果都会失去它最初的意义。

5.4 在继续破除平均主义的同时，绝不能进入一种违背商品经济效率原则的不公正分配状态。让一部分人先富起来，即让勤于劳动或善于经营的人得到较多收入的政策是完全正确的。但是，由于体制上和政策上的原因，例如由于价格体系的严重扭曲和“给特殊政策”办法的滥用，最近一个时期以来，在不同行业、不同地区、不同单位以至不同个人之间的收入分配上机会不均等或同工不同酬的分配不合理情况越来越严重。这种“分配不公”的现象，已经引起群众的强烈不满，严重损害广大劳动者的基本信念和劳动积极性，破坏了社会生产赖以维持的激励体系，成为影响社会安定和阻碍进一步改革的一个重要因素。今后在处理与初次分配有关的问题（如价格、间接税）和与再分配有关的问题（如福利待遇、所得税）时，都要考虑机会均等和分配的公正性；特别是要尽可能保持初次分配的合理性，并对再分配调节的局限性有清醒的认识。

5.5 要搞商品经济必须有一个纯洁的有战斗力的党组织和清廉公正的政府，去经常地、制度性地维护经济社会秩序。从传统体制到新体制的转轨过程中，双重体制并存产生了许多漏洞和金钱诱惑的机会，这对各级党组织和政府部门是一个严峻的考验。我们必须清醒地看到，没有

一个有战斗力的党和为政清廉的政府，改革是不可能取得成功的。而目前行贿受贿相当普遍，而雇员不经本单位同意收取回扣，居然成为“通例”。这种情况，不能不使人触目惊心。在改革中保持党的纯洁和政府清廉，必须动员社会舆论，分清是非，造成对贪污和腐败行为“老鼠过街，人人喊打”的社会环境，还要建立必要的制衡制度和类似于香港的廉政公署那样的执法机关，毫不留情地打击各种贪污和腐败行为。同时，要改善公教人员的待遇，以便以俸养廉。公共事业、教育部门和政府机关工作人员待遇微薄，是与财政，特别是中央财政的实际收入占国民收入的比重下降和绝对值负增长，过分虚弱有关的。这种情况必须改变。应当提高财政收入在整个国民收入中所占比重，中央财政收入在全部财政收入中所占比重，否则中央政府调控国民经济和实施改革措施的能力将日益削弱，甚至导致政府功能瘫痪。

5.6 加强法制建设，保障和推进改革。建立和完善法律体系，加强司法队伍的力量，提高司法人员的素质。现在最主要的问题已不仅是无法可依，而且是有法不依。增强干部和群众的法治观念，形成遵纪守法的社会风气，应该贯穿在改革的始终。

二、中期改革的实施步骤

6.第一阶段（0~1年）：稳中起步

此阶段工作的中心，是从各方面为下阶段改革迈出决定性的步子准备条件。为此，要采取有力措施控制总需求，同时相机调整经济结构，改善供给。改革的重点，则是加强市场经济的组织制度建设，调整不合理的利益关系，缓解经济生活中的突出矛盾。这个阶段出台的部分措施，如控制总需求的措施，可能较快见效；还有许多措施，则是短期效果不显著而又为体制转轨所必需的，因此也必须尽早起步。需要明确，其中某些工作是需要长时间才能完成的，从顺序的考虑出发，现在就应着手进行。

6.1 控制总需求和调整结构。总需求膨胀和两位数的物价上涨，对改革构成现实的威胁。因此，必须采取严厉的经济、法律和行政措施，控制需求，疏导货币，调整结构。

6.1.1 实行紧的货币政策和财政政策，严格控制总需求，把通货膨胀率控制在社会能够承受的范围以内。立即着手紧缩信贷、降低货币发行量。财政赤字不能再继续扩大，计划确定的赤字用发行债券弥补，不得向银行透支。

6.1.2 降低经济增长速度，压缩基建规模。采取坚决措施砍掉楼堂馆所和那些缺乏可行性、经济收益差的工程项目，对已经过于膨胀的某些加工工业，实行投资许可证的制度，或完全禁止新投资上马。对电力

交通等建设项目以及其他短线基础工业，则要采取特殊政策，鼓励发展。

6.1.3 流动资金贷款应区别情况，体现结构政策，重点控制下述企业的贷款：（1）经济效益差的企业；（2）产成品积压太多的企业；（3）投入库存过多的企业；（4）行政性公司；（5）技术落后、规模不经济的企业。

6.1.4 鉴于通货膨胀率上升，应立即提高存、贷款利息率，至少使真实利率为正；同时实行复利制。这样既有利于缓和贷款需求，又能防止居民提款抢购。对于政策性亏损和低利行业，实行财政贴息。

6.1.5 完全放开耐用消费品、高档烟酒等的价格，这些产品价格上涨带来的收入，少部分留给企业（但要控制使用方向），大部分通过间接税形式上交财政。

6.1.6 严格实施增收节支的整套措施，控制集团购买力，加强审计，查封各种小金库。严肃财经纪律，对违反纪律滥发钱物的单位，一经查明，从严处理。对承包企业的留利，也应控制使用方向，防止消费基金的猛增。承包后留利成倍增长的，显然是由于基数不当，应重新调整基数。

6.1.7 有计划、有控制地拍卖一部分国有小企业和国家房产。拍卖所得资金应全部上缴国库。要严防舞弊行为。作价不能太低，防止加剧分配不公和不法分子趁机发财。

6.1.8 健全进出口贸易的数量控制和许可证制度，经贸部与海关税则委员会互相配合，坚决贯彻和体现国家的产业政策，防止资本品的大规模重复引进，禁止某些产品如高级化妆品、洋烟等的进口，提高外汇使用的国民经济整体效益。

6.2 政府管理体制改革。

6.2.1 无论从稳定经济还是从加快改革的要求看，计划体制都必须率先改革。这就是将原来只是分钱分物、进行实物管理的计划机构改变成为能够负责制定和实施发展战略、产业政策以及财政、货币和收入分配政策的最高经济调节机构。该委员会确定国民经济活动的总规模和结构，协调各宏观调控部门的活动。省、市计委变成中央计委的派出机构，撤销县一级计委。如果我们不能在目前就着手这项工作，实行计委职能的转变，那么一旦按照原有计划体制、计划方法制订了“八五”计划，中期就不可能实行整个体制的转轨。另一方面，要控制需求，调整结构，计划系统的统一性也是非常重要的，否则重复布点、各自膨胀就难以制止。

6.2.2 各专业部转变职能，逐步使确定行业规划、实施行业协调、制定产业政策、提供信息和技术服务成为工作的重心。专业部可根据部

门内产业分布情况在全国范围设立一些地区办公室或代表处（不以行政区划为依据）。地方工业厅局要相应改变为行业协会。

6.2.3 通讯、邮政、供电、铁路等基础设施部门，航天、核工业等高技术行业，目前仍属自然垄断部门。这些部门应改组为公司，实行政企分开。分离出的政府监督机构，根据社会目标和协调各方面的利润的原则，分别与公司签订经营契约。这些公司则独立经营，实行经济核算。

6.2.4 鉴于目前偷税漏税现象十分严重、地方政府又经常干预税务部门工作的事实，建议将税务部门从地方政府中分离出来，实行垂直领导。在实行分税制、分别建立国税系统和地方税系统以前，财政包干体制中中央税种的税务工作由统一的国税系统执行。同时，要大力充实税收队伍，建立专门的税务法庭，组建税务警察。

6.2.5 加强经济监督、信息和综合管理等部门，审计、海关、商检、工商行政管理等部门，应依照其工作性质，分别独立于行政机构之外，或实行垂直领导。为严肃必要的进出口数量控制和许可证管理，外贸行政管理部门也应实行垂直领导。

6.2.6 建设一支强有力的经济监督、经济司法队伍，乃是市场秩序得以维持，改革得以顺利进行的必要条件，这项工作贯穿体制改革的整个过程。目前应配合政府机构改革，从其他部门抽调大量干部，经过短期培训，充实税务、审计、海关、商检、工商行政管理等部门。这样既能克服精简机构后干部大量涌向行政性公司的弊端，又能解决监督管理部门人员严重不足的问题。同时，提拔财经、法律等有关专业毕业而又有实践经验的中青年担任负责干部，使这支队伍充满朝气。

6.2.7 建立管理国有资产的过渡机构，负责全部国有企业的清产核资、企业租赁和拍卖小企业的工作，实施部分国有大企业所有制改革试点和准备下一步公有制组织形式改组等项工作。中央国有资产管理机构可以根据需要设立跨行政区的派出机构，也可以委托地方代管。将来公有制经济不再以国家持股为主，而以各种代表公众的法人持股为主，所以在机构设置时一定要考虑不为以后的改革设置障碍。

6.2.8 扩充和改造现在的国土局，成立统一管理全国土地的机构。在国土调查、国土规划的基础上，研究如何开放土地市场以及对之进行宏观管理，制订土地使用、交易和管理的政策条例。

6.2.9 成立公平交易委员会和反垄断机构，保护竞争性市场的完整和统一。这方面可参照市场经济国家许多行之有效的做法。

6.3 新一轮企业改革的起步。

6.3.1 在清产核资的基础上，分别根据无偿、部分有偿、全部有偿的原则，拿出一批国营大中企业实行公有制财产所有权的重新落实和组

织股份公司。具体做法是：（1）组建一批既具有持股和资产管理能力、又负有某项社会保障义务的非银行金融机构；（2）配合社会保险保障制度的改革，将部分国有产权作股划归养老金基金会和失业保险基金会等；（3）鼓励各类保险公司购买国营企业股权；（4）产权业已明确的金融公司和其他企业、各种非政府机构，亦可购买国营大中企业股权；（5）已经股份化的企业，其内部组织体制实行相应改革，以适应新的产权关系要求；（6）试办股票市场。

6.3.2 继续实行承包制的企业，应尽可能使承包形式规范化：小企业实行个人或集体（组成法人）租赁，2/3的先进的和中等的大中型企业改行税后定比式承包，余下的1/3左右的低效或亏损企业实行递减补贴的税后比例承包。承包时要鼓励竞争，严肃合同。对那些明显缺乏原料和市场、技术设备陈旧、经营亏损或微利的企业，应当按产业政策要求关停并转，不能再搞微利的增利，亏损的减亏。另外，承包后奖金税不能起到控制个人收入和消费基金膨胀的作用，必须采取其他如分红或收入税的调节办法。

6.3.3 在农村，改革乡镇企业的管理体制。按照政企分开的原则，逐步理顺乡村企业的财产关系，禁止非法摊派行为。在农村进一步鼓励发展私营企业、合伙企业和股份形式的企业。

6.4 社会保险保障制度改革的起步。

6.4.1 要使结构调整和企业自负盈亏取得实质性进展，必须统筹建立全国失业保险基金。为求稳妥，起步时可先在城市工业部门开始，由税务部门代理征收，由劳动就业部门掌握使用。也可考虑将部分国有企业的股权划归失业保险基金会，以后股权收益成为部分资金来源。不论采取哪种方式，今后失业保险基金会应成为独立的机构。

6.4.2 改革目前的公费医疗制度，分行业或分地区建立医疗保险组织。医疗保险基金会是非官方的，投保时除用人单位承担部分费用外，个人也必须承担一定比例的医疗保险费用，改变低收入阶段已出现的高福利现象。

6.4.3 试办非官方的养老金基金会。起步时政府有关部门可会同基金会、总工会、企业家代表等，在科学测算的基础上，大致确定基本养老金和保险费水平，用人单位和个人分担比例等。根据我国目前的状况，基金来源除企业和个人以税收形式交纳的保险费外，可划出部分大型国有企业的部分产权交给养老金基金会，以股权收益补充资金来源，同时划出一部分职工作为该基金会的成员和服务对象。至于各种补充养老保险，完全贯彻市场化原则。养老金基金制度的雏形一经确立，政府社会保险保障机构的工作重心就立即转移到政策、法规的制订和监督、调解方面来。

6.4.4 全国统一建立贫困救济金制度，由民政部具体负责。要使贫

困救济（今后包括失业救济）工作在目前的基础上有明显改善并形成一种制度，一个重要的前提是准确掌握全国低收入家庭的数量和分布状况，然后根据国力确定救济标准和形式。贫困救济制度的确立不仅对贯彻社会主义道德原则，而且对保持社会稳定、改革时期不出现动乱都是十分必要的。

6.4.5 农村的医疗健康保险、养老保险也应从这个阶段开始起步。这项工作对计划生育具有极大的促进推动作用。事实上，与其对独生子女本身实行优惠政策，还不如使其父母老有所养。当然，由于各地经济发展差异很大，农村工业较发达的地区可率先进行。

6.4.6 目前已普遍发展起来的人寿、财产保险公司应设法分离成几家，独立经营、互相竞争。

6.5 部分价格的调整的起步和市场培育。在采取措施控制通货膨胀的同时，市场形成方面的改革也应积极起步，这类改革应以利于吸收购买力为原则。

6.5.1 为保持农业稳定发展，适当提高国家粮食定购价格。同时，整顿和压缩城市平价供应量，相应减少合同定购总额。其他农产品定购价格应区别情况进行调整。与此同时，可以考虑取消农用生产资料，如化肥、塑料薄膜、柴油等的价格补贴。为熨平一些农产品的周期性波动，应建立平准基金，对这部分农产品实行最低保护价。

6.5.2 提高原油价格。在石油—化工部门内进行原材料、半成品和成品之间的价格调整，制成品价格原则上不动。

6.5.3 继续提高电价，每度电提高1~2分，对于增加发展电力的资金，提高用电效率都有好处。

6.5.4 按照市场化原则，建立和发展农业产前产后服务的各种中间组织（其形式可以是私营的、合作制的、合股的等等），疏通农产品收购和运销渠道，健全农用生产资料的供应和交易网络。

6.5.5 发展批发贸易、建设城市生产资料市场。改造物资供应部门，增强商业企业自主经营、自负盈亏的能力。在放弃价格管制的前提下，还可建立一些大宗矿物原料的期货交易体系。

6.5.6 改革原有土地制度，着手建立现代土地管理制度。当前的主要措施有：（1）成立国土管理机构，对全国土地资源进行分等分级的调查；（2）宣布现有土地包括农村土地的国有化，政府以宏观管理者的身份征收各种土地税，以所有者的身份收地租；（3）允许土地使用权转让，转租费由市场供求决定，政府可征交易税和增值税；（4）在农村实行土地国有化时，应将土地使用权永久性地交给农户，政府保留有偿征用的权利，但当耕地转变为非农用地时，应征收高额交易税和增值税。

6.5.7 积极发展非银行金融机构，如养老金基金会、各种保险公司、互惠投资公司和信托投资公司等，其他民间金融机构如城市信用社、农村民间金融机构，也应进一步发展。但由于本阶段负有稳定经济、控制需求的任务，因此民间金融的发展以慎重为好。

6.6 调整利益关系。目前收入分配严重向以权谋利者和“倒爷”倾斜，脑力劳动者和体力劳动者收入倒挂，固定收入者生活水平下降，等等，这些状况引起社会各阶层之间关系紧张。在为转轨准备条件的阶段，需要及时调整利益关系，克服收入严重不公正的现象，缓解各种利益矛盾。

6.6.1 坚持打击贪污受贿、以权谋私的不法行为，清除各种腐败现象。对触犯刑律者，必须绳之以法，对违反党纪政纪者，在事实清楚后，应从严从速处理。

6.6.2 加强对各类公司、“三资”企业的管理。清理、整顿各种各类行政性公司，坚决取缔倚仗行政权力倒卖调拨物资、票证、批条、外汇、洋货的公司。制止官商勾结和以权经商的行为。

6.6.3 改变征收个人收入调节税的软弱无力状态，在税收队伍充实力量后，按照税法严格征税。个体工商业者必须按规定建账，定期申报经营状况和收入。对偷税漏税的人，应进行经济的和法律的处罚。

6.6.4 提高公务员的工资待遇，促其廉洁奉公；提高教师和科研人员的工资，对其他固定收入者，如享受奖学金助学金的学生、退休职工，也应给予适当补贴。

6.6.5 注意改善低收入家庭的生活，至少不使他们的收入下降，以保持社会的稳定。

6.7 加强改革的规划、设计、宣传及干部培训工作。

6.7.1 体制改革已经从放权让利、以“破”为主的阶段转向实现基本转轨、以“立”为主的阶段，改革的战略和策略也应从分散突出的游击战转向全面推进的正规战。因此，当前在改革的指导规划上，一个很重要的任务是统一思想认识，实行战略转变。

6.7.2 加强对体制改革的集中领导，提高决策的科学性，防止和避免政出多门、步调紊乱的现象，即使各地、各部门可以分散进行的改革，也要在中央的统一规划下进行。

6.7.3 认真总结国内外体制改革的经验教训，加强理论研讨，集中优秀的理论和实际工作专家，抓紧研制体制转轨的策略步骤和配套方案，并组织对比论证，增强方案的科学性和可行性。

6.7.4 改革宣传的根本任务是，将中华民族艰苦卓绝、英勇奋斗的

精神与现代商品经济的观念相结合，培育新型的社会主义商业文化。当前要把宣传教育重点放在：（1）加快改革的必要性和紧迫性；（2）推进改革的艰巨性和复杂性，以便激励全国上下共同奋斗，争取改革的胜利。

6.7.5 充分发挥党政干部的领导作用和示范作用，为政清廉，与各种不正之风、腐败现象作斗争；充分发挥各级党、团、工会、妇联的积极作用，广泛开展遵纪守法、有理想守纪律的教育，带动整个社会风气好转。党风和社会风气的好转，是保证改革胜利的必要条件。

6.7.6 利用大众传播工具和党校、大中专院校培训各级经济管理干部和改革所需其他人才。

7.第二阶段（2~4年）：基本转轨

这一阶段要实现经济体制基本转轨，即理顺基本价格参数，明确所有权的代表实体，进一步发展市场组织体系，政府经济管理基本上转入新的轨道，因此可以说是改革的决战阶段。当然，在这一阶段并不能完成所有的改革任务，新经济体制的最终确立还需要更长时间。

在这一阶段上，各项改革措施必须是全面配套的。其中，最重要的是两个方面的改革：第一，消除市场参数扭曲，为形成统一有效的市场机制奠定基础。这涉及到价格、税收、财政、贸易、计划、金融等等方面的关系调整和机制转换。第二，建立起符合我国商品经济发展要求的组织制度和组织体系，这包括企业制度改革，公有财产所有权具体化，发展各种中间经济组织，形成政府新型的经济体系等等。

第二方面的改革具有经常性和连续性，并不要求各方面措施时间上和空间上的严格一致。但是第一方面的改革却是有间断性或跳跃性的，内部联系非常直接，要求全国统一行动，并且各方面在时间上要衔接适当。

理顺基本经济关系的配套改革，具体实施步骤至少有两种选择。第一，在实施价格改革的同时进行税制改革（流转税全部转变为增值税、统一所得税、扩展资源税等等），实施分税制和新型财政体系，改革计划、物资、投资、外贸体制。第二，价格改革出台时相应调整税率但不动税制，放松计划、物资、外贸方面的直接控制，但维持旧的财政、投资体制，待价格改革推出去之后，再组织以财政、税收投资为重点的第二步改革。两种实施办法的改革内容和目的都是一样的，但技术上各有特点，值得再仔细研究。这一阶段改革所应完成的具体任务是：

7.1 计划物资体制改革。

7.1.1 为了消除实物经济的残余，全面实现货币经济，要将过去的价格补贴全部“暗翻明”进入价格（包括工资）。其中包括：（1）对重

点建设的材料和设备补贴；（2）对居民的消费补贴；（3）对出口亏损企业的补贴；等等。

7.1.2 直接生产过程全面进入市场协调的基本前提是废除传统的物资分配调拨制度，建立起生产资料流通的组织和渠道，与价格改革同步，形成完整的商品市场。

7.1.3 废除指令性计划，根据实际需要实施国家定货。从长远来看，国家不应对直接生产过程进行任何行政指挥和干预，投入和产出的衔接完全由市场来承担。政府为承担基本职能而进行采购定货，仅限于最终产品。但是，此阶段上还有一定数量的干预才能得到保证，因此国家定货的范围和规模不能太小（见7.2.4~7.2.8）。

7.1.4 国家计划委员会将工作重点转移到发展战略和产业政策。结构调整仍将是中心任务。生产资料国家定货的管理由物资部全权负责，计委只研究总量和结构，不再分解指标和合同。物资部将国家定货区分为两类，一类是重要生产企业所需原材料；一类是重要建设项目所需的材料。对第一类，将指标下放给供货和使用企业，由它们自己签订合同，以后逐步减少强制性，过渡到完全的批发贸易。对第二类，由物资部代与供货企业签订合同，条件具备后取消代理，过渡到正常的批发贸易。物资部将在时机成熟时撤销。

7.1.5 各类物资供应机构一律改组为各种专业的或综合的贸易公司，按商业原则经营生产资料，向自主经营、自负盈亏的企业过渡。为此应调整经营差价，将风险基金摊入成本费用。同时还要核定各单位的固定资产和流动资金，实施与其他工商企业相同的所有制改革。

7.1.6 配合商业体制改革，在取消计划分配的调拨体制后，必须建立起大宗商品的交易所体系，主要从事原料的远期合同交易。商品交易所是非官方机构，由贸易公司自愿组成，但必须建立协调管理组织和成员资格的审查制度。政府必须对其进行监督。

7.1.7 在生产资料市场的初步发育的过程中，政府应当充分发挥调节、监管、信息服务等等作用。应设立专项基金，由物资部掌握，在全国范围内建立起吞吐余缺、平抑价格的体系和机制。坚决以法律、行政和经济惩罚手段打击违法经营和投机倒把、扰乱生产资料市场秩序的活动。建立覆盖全国主要大中城市和主要生产厂家的生产资料信息网络，及时将存货和价格情况通报用户。

7.2 价格改革。

7.2.1 价格改革的重点是消除生产资料定价“双轨制”和一物多价现象。这项改革要按大类商品分步实现，首先应在一两年的时间内实现生产资料的价格改革。生产资料调价后，制成品价格基本上可以一次放开。粮油等农产品关系国计民生，供给弹性又小，其价格改革可能需要先调后放，逐步解决。

7.2.2 生产资料（非垄断部门）价格改革的办法是：对于高低价相差不十分悬殊的产品，可以一步放开；其他产品，先按测算的均衡价对调拨价定出最高限价，过渡一个短时期再放开。各种产品采取哪种办法需要分类研究，区别对待。鉴于“双轨制”的漏洞太多，弊病太大，对干部队伍的腐蚀作用太强，必须尽可能加速“两价归一”和放开价格的过程。

7.2.3 水泥、玻璃等建筑材料供求大体平衡，可以完全取消指令性计划，一次放开价格，除特殊情况外，一般不搞国家订货。

7.2.4 钢材和其他金属原材料的多数品种，计划内部分用户支付的实际价格已大大接近市场价格，可以较快放开，为了维持正常的供货渠道不致紊乱，仍可对某些稀缺品种保留一部分国家定货，但不保价格。

7.2.5 化工原料种类很多，大部分放开，少部分仍可搞限价和国家定货。

7.2.6 木材统一实施最高限价，保留一部分国家定货。但必须限制国家定货的数量。为防止滥砍滥伐，应将提价收入限定用于发展林业，而不是用于伐木者的个人消费收入。

7.2.7 原油应大幅度提价，随后实施统一限价和国家定货。原油提价的幅度要达到使石化部门平均微利的水平，迫使它们挖掘潜力，提高效益，挤掉那些规模严重不经济的小企业。

7.2.8 煤炭资源丰富，为保持合理的能源比价，抑制小矿的盲目发展，在运输价格合理化以前，煤炭价格不宜提高太多，可能在相当时期内需要按均衡运价计算出分地区的煤价，暂由官定。一旦运价合理化，煤价即可放开。

7.2.9 持续地缓步提高电价，提价收入原则上由财政拿回，形成电力发展基金，用于电力建设。

7.2.10 我国幅员辽阔，地区差异很大，为促进各地区优势的发挥，在协调各地区利益的基础上促进地区分工（包括沿海同内地之间在对外开放方面的分工），有必要较大幅度地调整运输价格。继续提高铁路运价，鼓励水运和公路运输的发展，相应提高汽车养路费和牌照税，或提高汽油价格，将提价收入用于修建公路。

7.2.11 原则上放开所有制成品价格，使它们完全由市场供求来形成。国家仅只对在国内市场上具有垄断地位的少数企业的产品保留价格干预，即防止其制定不合理的价格以谋取垄断利润。除自然垄断部门外，价格要争取尽早放开。

7.2.12 有步骤地调、放农产品价格。对粮油合同定购价格、定量供应价格和其他食品零售价格，择机进行暗补转明补的改革，消除由购销

价格倒挂所带来的种种弊端。

7.2.13 公用事业收费制度改革，由各地自行确定改革方案。如果需要继续维持低于成本水平的收费标准，则必须由政府制定补贴定额，以此作为企业经营目标。

7.2.14 继续深化城市土地管理制度改革，提高土地占用税费，逐步开展土地使用权的转移交易。

7.2.15 生产资料价格改革和调整的原则前提是维持制成品价格总水平的基本稳定。但是，加工制造部门很可能会转嫁出去一部分负担，从而促使物价水平有所上升。另一方面，消费品价格放开，自然会直接提高零售物价水平。此外，提价收入也难以全部通过税收上缴国家财政。总之，在价格改革的过程中将出现某些经济利益的调整以及分配再分配关系的变化，这些调整和变化，总的来讲是必要和有益的，个别需要加以补偿或给予一定的时间照顾，使当事人易于适应这种变化。

7.2.16 筹集价格改革资金是完全可能的。至少有如下途径：（1）最主要的措施是通过财税改革、特别是税制改革，扩大税基，消除无规则减免和偷漏，可以大量增收节支；（2）只要使利率足够高并允许转让，就可以通过发行政府债券筹集到大量资金；（3）有偿出让和批租部分地产的所有权或使用权；（4）有控制地拍卖一些国有小企业；（5）有计划地从产品提价中拿回一部分收入；等等。

7.3 税制改革。

7.3.1 改革的目的是建立起适应现代商品经济的规范的税收体制和基本框架。新税收体系以增值税、所得税和资源税为主，消费税等其他多样化的税种为辅。其中，所得税主要是企业所得税，个人所得税的全面开征目前条件不完全具备，但是对高收入阶层应当普遍征收收入调节税。增值税是二战以后才开始在国际上流行起来的新税种，以增值税取代其他流转税，虽然对我国来说有一定难度，但是增值税已为各国经验证明特别适应现代商品经济和国际贸易，因此应配合价格改革，积极采用。

7.3.2 在价格大体理顺的情况下，按不同所有制区分的企业所得税即应统一。原来全民、集体、私营和“三资”企业的所得税税率各不相同，即使在国营经济内部，实际利润上缴比率也差别甚大，这与商品经济公平税负的要求难以适应。统一后的企业所得税由于要改原来的税前还贷为税后还贷，势必要调低所得税税率。

7.3.3 发展和完善个人收入调节税。个人收入调节税的纳税人是高薪收入者，个体工商户和私营企业主应普遍纳税。私营企业所得税与其他企业的税率相同，但业主必须缴纳个人收入调节税。因此，私营企业必须将利润划分为企业基金和业主个人收入，不允许相互混淆。

7.3.4 将产品税、营业税等等流转税全部改为增值税。行业之间的税率尽可能地拉齐，如果做不到统一税率，可分几个大类，随后逐步将税率靠近。个别服务行业和小企业仍可保留营业税。奢侈品和高档消费品在征收一般增值税以后，再征一道特种消费税。

7.3.5 一切矿产资源、水资源以及其他自然资源的开发和使用应缴纳资源税。土地使用应缴纳土地税。资源和土地的有偿使用通过两种实现形式：国家作为政权机关征收占用税，国家作为所有者获取收益。但是也可将两者合并征收。

7.3.6 全民所有的固定资产是重要生产资料，不能继续无偿使用。实行了所有制改革的大中企业，税后利润按股分红，是解决这个问题的最好办法。暂时未股份化的企业，可先实行利税分流，税后利润按照一定比例上缴国家预算，作为使用固定资产的报酬，不再征收固定资产使用费。

7.3.7 整顿其他领域的小税种，开征遗产税、赠予税、筵席税、印花税等新税种。将企业负担的社会基础设施费用征收规范化，稳定化，统一征收教育税、城市建设维护税、城市规划税等等，作为地方税种按所得计征。财政新增加的支出项目原则上要开辟新的税收渠道，从根本上杜绝以种种“大办”为名的任意摊派。

7.3.8 适应社会保障制度改革的需要，将企业和国家的一部分福利暗翻明，进入工资和成本，废止企业营业外账户的社会保障列支。基本社会保险由职工和用人单位共同支付，其中需要政府统一管理的社会保险项目，采取工资税的形式上缴预算，由税务机关代征（参见7.8.2）。

7.3.9 中央地方实施分税制。可供选择的形式有：（1）中央地方各自有一些独立税种；（2）一部分税种划开，一部分税种共享。在这两种情况下，中央税收收入的一部分可以返还地方，但返还的原则不是按比例而是按职能需要。税收机构应设立国税局和地方税局两套征收体系，部分中央税或共享税可委托地方税局代收。地方不应具有设立或取消税种的权力，但可自主调整地方税的税种和税率。

7.3.10 使用税收作为经济政策工具应当慎重，不能随意改变税率，特别是不能搞针对单个企业的税收优惠和歧视。中央税要坚持全国的统一性，地方税要坚持同一地区的统一性。

7.4 财政改革。

7.4.1 建立中央统一指导地方相对独立的新型分级财政。各级财政预算一律分立经常账户和资本账户。新型财政应当成为宏观调控的主要手段之一，在国民经济中发挥积极的引导作用。

7.4.2 按照商品经济统一市场原则，在中央和地方政府之间划清事权的基础上，以法律形式明确各级财政的收支范围。除公用事业之外，

分离国家和企业的财务关系，各级政府预算与企业预算完全脱钩。政府财政无权干预盈利性生产企业的经营，也无义务承担企业亏损。但是由于过渡阶段价格改革所造成的收入分配大调整，部分企业出现亏损且不具备倒闭条件，财政应设立专项的价格改革基金予以限期累减的救援补贴，地方政府也可以在政府定额支出的范围内拯救陷于困境的企业。不过这种过渡形式的运用必须从严掌握，尽快取消。

7.4.3 中央财政开支的一般范围是：（1）维持国家行政、国防、教育、外交、治安等等政府基本职能的费用；（2）维护经济秩序，例如审计、海关、商检等方面的费用；（3）政府提供的科学技术、信息等等服务的费用；（4）全国性的交通、通讯等等基础设施建设费用和环境保护费用；（5）全国统一管理的那部分社会保险和社会保障费用；（6）政策性融资费用。

7.4.4 地方财政开支的一般范围是：（1）地方范围内的行政、教育、治安等等基本职能费用；（2）地区性公用事业和环境保护费用；（3）城市建设和住宅建设费用；（4）地区内土地开发费用。其他不应由地方政府财政承担的开支，如果在此阶段还不能完全取消，也只能暂时保留，随后创造条件逐步取消。

7.4.5 由于过去由地方政府承担的许多职能（特别是经济调控、监督、服务和社会保险等等职能）改由中央政府的派出机构承担，地方政府的财政预算规模必须相应缩小。中央财政在全部政府预算中应当占70%左右。

7.4.6 地方财政收入不敷支出，中央财政应在批准的预算内根据统一的原则实施补助。中央财政给予地方财政的补助可以采取几种形式：（1）定额补助；（2）专项补助；（3）专项资本支出补助。中央向地方政府派出财政审计专员，监督地方政府的财政收支活动。

7.4.7 各级财政的赤字一律以债务弥补。中央财政债券发行，要严禁摊派，债息应完全由市场决定并由中央银行代理发行。地方政府发行债券或向银行告贷，必须获得中央财政和中央银行的同意并严格限制其规模和用途。

7.4.8 为了保证教育事业的发展真正适应现代化建设的需要，必须将发展教育作为各级政府的主要职能之一，并将教育经费作为各级财政的主要开支之一。各级财政应设立专门的教育事业账户，教育经费必须满足实现全民义务教育的要求，废止设置缺口，让社会摊派和馈赠来弥补的做法。在此基础上继续欢迎和鼓励社会各界和海外捐赠。

7.5 计划投资体制改革。

7.5.1 从根本上改变传统的计划投资体制，进一步分化投资主体，缩小国家直接投资的范围和区域。生产性盈利性行业，原则上由控股公司企业和企业集团充当投资主体；政府直接投资主要限于基础设施、文

化教育建设、全国性的国土开发整治和环境保护；在企业尚不具备承担能力前，中央政府保留对重要产业和新兴产业的政策引导性投资。

7.5.2 国家计划委员会对投资的管理必须从直接的立项分钱转变到以控制总投资规模，调整投资结构为中心的工作方针上来。调控手段是宏观财政货币政策、产业结构政策。在过渡时期，为确保对投资控制的有效性，计委仍有必要保留对重大项目的审批权力。但是，必须不断增强用发展战略和产业政策指导投资活动的能力。

7.5.3 政府投资分类管理。属于国防、教育、文化、科技、行政设施建设项目，由有关部门立项，财政部批准并拨付资金，有关部门监督使用。属于经济基础设施，固定开发整治项目，由有关的专业投资公司立项并筹集资金（财政拨款、政府债券、银行贷款等），专业部门批准，投资公司负责经营和管理。属于风险性较大商业投资，政府专业部门立项并向全国企业招标，由专业投资公司和国家银行帮助筹集资金，提供利率优惠，中标企业和企业集团具体实施投资，建成投产后偿还本息，产权归企业。属于有助于优化结构促进出口但企业投资有一定困难的生产性建设项目，企业立项可申请政府支持，政府投资机构根据政策提供信贷扶助。

7.5.4 发展和完善政府的投资融资体系。（1）在财政部指导下建立金融投资专业公司，主要任务是为政策性投资筹集资金选择对象，经营和管理有关资金。资金筹集途径有：预算基金拨款、国家债券、外债、银行贷款。（2）成立国民储蓄银行或邮政储蓄体系吸收长期性储蓄存款，与政府金融投资公司合作。（3）在建设银行基础上改组建立一家或数家国家开发银行。（4）直接负责项目投资实施，即监管实物投资过程的政府投资公司，属于过渡性机构，应逐步削减，最后完全撤销。政府投资融资机构的经营方针首先是完成产业政策目标，在此前提下最大限度地缩小成本，创造收益。

7.6 银行金融改革。

7.6.1 此阶段的目标是：健全银行体系，发展间接融资，鼓励直接融资，中央银行独立。从长远来看，我国金融体系应当形成间接融资和直接融资并重的格局，但是根据经济发展水平和技术素质，在一定时期内仍应坚持间接融资为主直接融资为辅的方针。因此应当积极改造银行体系，同时鼓励非银行金融机构的建立和证券市场的建设，使两方面互相促进，协调发展。

7.6.2 必须对现有银行采取分化组合的改革措施。第一，区分一般商业金融体系和政策金融体系，前者按盈利原则经营，后者为政策服务，原有的融资体系没有这种区分，弊端很多，不利于商业银行企业化。因此要建立起新的政府投融资体系（参见7.5.4）和负责出口信贷的专业银行以及外贸保险机构，为出口企业提供优惠贷款和担保，独立于民间银行体系和金融机构之外。第二，从组织上分离长期信贷和短期信

贷业务。过去的专业银行同时从事两种业务，不利于业务发展和宏观管理。将各专业银行从事长期信贷业务的部门和附属的信托投资公司，调整组建成独立的投资银行或长期信用银行。第三，将专业银行改组为企业化的多功能商业银行，并加速实现它们之间的竞争关系，对城市信用社逐一进行资格审查，升格为商业银行。国际经验表明，银行是典型的中等规模经济，根据我国情况，地区性的大银行的规模，初始时可以设置在开户2万左右，以后由市场确定调整到适度。

7.6.3 将工商银行和农业银行的全国性体系解体，组建为若干个各自独立、业务交叉、相互竞争的商业银行。同时，保留和建立交通银行一类的商业银行。银行改革同时包括所有权明晰化的内容，采取与工商企业股份化相同的办法。为确保价格改革的顺利。银行体系的上述根本改革应放在价格改革出台后，形势大体稳定的情况下再实施。

7.6.4 继续鼓励引导非银行金融机构的健康发展。首先要加强对城市信用社和农村的互助金融机构的管理，建立起法律规范。其次，在深化社会保险保障制度改革的同时，进一步发展独立的养老金基金会和保险公司，以法律界定清楚不同性质机构的投资范围和投资方式（参见7.3.8，7.8.2）。第三，分解国家保险公司；允许民间保险机构的发展，形成门类齐全竞争充分的商业保险体系。

7.6.5 以“调放结合、先调后改”的方针逐步理顺利率体系。实行复利制。利率的高低应追踪物价，重点调整一年期以下的储蓄存款利率，同时逐步提高定期存款利率，使同样期限的定期存款与储蓄存款利率相等。贷款利率应拉开不同风险、不同成本、不同期限贷款的差别，风险大、成本高、期限长的贷款必须实行较高的利率。在存款利差的相对关系上，应适当缩小利差，以便为银行企业化创造条件。为保持金融市场的稳步和改革的顺利，中央银行仍然要控制利率的水平。

7.6.6 继续稳定发展金融市场，推动直接融资。直接融资不仅具有降低筹资成本，提供多种选择，加大资金横向流动，有利于形成明确所有权等等优良特征，而且对于传统金融机构扫除官气，间接融资健康发展具有重要意义。在全国主要大城市建立证券交易所，经中央银行批准的企业可发行股票和债券，并上市交易，开辟国家市场，逐步形成灵活的交易制度。

7.6.7 发展票据市场。随着生产的发展，企业在产品销售方面的竞争加剧、赊销增加，商业票据增加，银行应逐步扩大票据贴现和抵押贷款业务，以此方式向企业提供资金，缩小完全信用性放款的范围。继续巩固完善同业拆借市场。中央银行建立起票据再贴现和债券短期买入制度，改变商业银行对中央银行在完全信用关系上的依附。

7.6.8 中央银行的独立性具有非常重要的意义。应将中国人民银行从政府序列机构转变为直接对全国人大常委会负责、以保证货币稳定为基本职责的中央银行，通过法律程序将货币政策的决策权交给人民银

行。人民银行行长实行固定任期制，任期内除有违法行为，不得以任何理由撤换。人民银行将充分听取政府对货币政策的意见，接受人民群众通过人民代表大会的监督。但是，人民银行由专家组成的中央银行委员会，将根据自己对经济金融形势的判断，独立地掌握货币政策，决定货币供应量的增长幅度、贷款和利率结构的调整。人民银行的决策一旦报经人大常委会审查通过，人民银行将独立地行使职权，不受任何干预。

7.7 外贸改革。

7.7.1 外贸管理体制改革的方向是：建立一整套符合市场经济规律并适应对外开放的调节体系，实现外贸活动的企业自主经营、自负盈亏和广泛扩权，创立公平竞争的外部环境；同时改善和增强政府的宏观调控能力，提高国民经济的开放程度，更好地利用国际经济环境，加速我国经济的现代化。

7.7.2 必须从根本上打破统负盈亏的出口财务体制，这有赖于在以下几个方面取得实质性进展：（1）在价格改革和税制改革的基础上，实行出口全部退还各种间接税的制度。从事收购活动的，退税给外贸企业；承担代理的或生产企业自营出口的，退税给出口商品的生产企业，出口退税由中央财政统一负担。（2）按照均衡汇率调整人民币的外汇比价，发展外汇调剂市场。根据价格改革的情况，暂时可在单一官方汇率和贸易非贸易双重汇率制中做出选择，尽快走向贸易外汇的自由兑换制及与之相应的单一汇率制。（3）加强外贸信贷和保险工作。调整出口信贷和利率政策；成立专门的外贸信贷机构（参见7.6.2）；中国银行开发远期信用证贴现和出口信用保险业务；等等。价格体系的理顺，使大面积亏损得以消除，少数幼稚工业的出口亏损可以通过信贷保险等方面的优惠加以弥补，不宜再搞补贴。外汇留成是汇率不合理的结果。因此应根据汇率合理化的进程逐步取消外汇留成制，或完全按市场均衡汇价结汇，尽快提高外汇留成比例，达到100%。

7.7.3 改革不合理的进口作价、税收制度，以建立促进国民经济健康发展的进口体制。首先应当改变本币高估的汇率，这是奖出限入、改变进口结构的根本办法。其次要实行进口代理作价和内销价格完全放开的办法，使其反映国内市场供求，消灭进口补贴。第三，对进口产品统征增值税，调整关税税率，缩小关税税率差异，用税收调节进口，贯彻产业政策。

7.7.4 实行彻底的政企分开，加强外贸立法、组织和宏观协调。充实提高外贸监督系统和信息体系，将外贸管理纳入法制轨道。取消地方政府的外贸行政管理职能，经贸部按经济区划在地方设派出机构。经贸部的主要职责是：（1）研究制定外贸方针、政策法规、条例，并负责监督实施；（2）拟定外贸长远发展规划、出口战略；（3）审核由国家外贸公司统一经营商品的目录范围，负责管理进出口许可证和配额，指导放开经营的商品出口活动；（4）组织建设对外经济贸易信息网络，为企业服务；（5）研究制定外贸的国别（地区）政策、多边贸易政

策，代表我国政府参预国际贸易组织协定以及谈判；（6）研究设计外贸经济调节手段，组织实施；（7）参与关税规则委员会工作；（8）审批外贸机构、企业的设立，进出口商会的设立和撤销；等等。

7.7.5 扩大企业的外贸自主权。各类盈利性企业都有权从事外贸活动并不受专业分工的限制（个别国家控制的商品除外）。企业的组织形式由各该企业在市场竞争中自行选择，不作硬性规定。工业企业有权自营进出口或委托代理、垄断其产品，除极个别商品外，对市场国家贸易一律取消指令性计划。

7.7.6 推行出口配额招标和拍卖分配制。出口配额招标拍卖分配及其连带的许可证制度是一种半直接的总量控制手段，过渡时期必不可少。实施出口许可证控制的范围今后逐步缩小，最终只限于对国际市场上有进口配额的出口商品配额。分配要力求公平，不搞歧视，不分亲疏。可对一部分商品实行新增配额招标的办法，使效益最好、创汇率最高的企业优先获得配额。对那些出口盈利较大的商品，采取配额拍卖的形式分配。允许配额交易，使经营企业根据国际市场行情和国内竞争能力的变化调整自己的出口活动，在保证效益的同时，提高总量控制的灵活性。

7.7.7 改革外贸经营体制，继续扩大生产企业和企业集团直接经营外贸的数量和范围，大力推行进出口代理制，各类外贸企业都实行自主经营，独立核算和自负盈亏。按商品性质实行不同的进出口经营方式：（1）大宗初级资源性商品和部分政府协定贸易商品，由特许的国家外贸公司统一经营；（2）国内价格太低或国际市场上有进口限额的商品，由有经营能力的企业申请配额经营；（3）放开经营的加工制成品，由各种企业自己自由经营。为增强外贸组织的自我协调和通过经济参数间接控制的能力，应大力发展进出口行业商会，鼓励扶持商会的建立和活动。

7.8 工资就业和社会保险制度改革。

7.8.1 为确保价格改革的顺利实现，工资制度的改革应当放在本阶段后期进行。工资制度的最终合理化，有待于劳动就业制度的彻底改革，因此，本阶段确定的工资制度仍然具有过渡性质。

7.8.2 在以往社会保险制度改革的基础上，此阶段要同房租改革相配合，实现所有福利补贴暗翻明，进入工资和工资性费用，打入成本。具体说来，首先将过去由企业统一负担的退休、医疗和工伤保险，一部分加入工资，一部分继续由企业负担，分别由企业统一向选定的养老基金会和保险公司缴纳。工人转换工作单位可转移账户。其次，对于失业保险和社会贫困救济，由职工和企业共同负担，一并上缴社会保险费，分别由劳动部和民政部管理使用，工人转换工作单位，权利不变。第三，工人收入有余，可自由加入银行的保险储蓄和各种保险机构及保险项目作为补充保险（参见7.3.8；7.6.4）。

7.8.3 废除统一的奖金制度，将原有的奖金和工资合并，参考测算的平均职工收入水平，政府颁布分行业的工资标准公式及适当的浮动率，企业必须遵照执行，不得突破。在法定限制内，企业可自由调整内部的工资结构。原来的实物补贴必须货币化、工资化，不允许企业以任何名义发放实物。政府斟酌情况实施工资税。随着价格合理化和劳动力市场的形成，对工资的这种参数控制办法将逐步取消。

7.8.4 在上述工资和社会保险制度改革推出之后，不同所有制、不同工龄、不同用工形式的在职职工基本待遇大体相同，劳动市场的开放就具备了条件。但是，为了减少社会震荡，企业招聘和辞退职工的频率应逐步提高。特别是对于不符合企业要求的员工，正式辞退之前应先给予警告性处分，视情况再决定辞退。接近退休年龄的不称职职工，尽量以提前退休代替解雇。

7.9 企业制度改革。

7.9.1 企业制度改革的目标，是使原有的国营大中型企业都成为自主经营、自负盈亏的法人组织。这里所说的经营自主权，包括：（1）定价和决定销售的权利；（2）购买投入物的权利；（3）决定进入任何市场的权力；（4）决定从事进出口或委托进出口的权利；（5）决定雇佣的权利；（6）决定增资、合并、增设分支机构的权利；（7）确定在银行开户和融资的权利；（8）决定内部组织结构和管理方式的权利；（9）选择注册及缴纳中央税收地点的权利；等等。任何单项改革，包括所有制改革，都不可能使企业真正拥有这些权利。只有在改革配套进行的条件下，与其他方面特别是市场体系的建立相配合，同时进行企业制度的改革，才能做到这一点。

7.9.2 在上阶段工作的基础上开始大面积开展全民企业所有权明晰化的改革。此阶段应将全部大中企业按第一阶段确定的方针转换公有制主体和组织股份公司，将政府拥有的企业股份转移给竞争性的基金会及其他法人组织，允许企业互相持股。将适于私人经营的行业的全部小企业拍卖、租赁给集体和个人经营。撤销国家固定资产部。保留国家所有权的公用事业，具体所有者代表机构改设在有关专业部门或财政部门。不过这一改革需要的时间很长，不一定能在本阶段全部完成。

7.9.3 大中企业股份化以后，即由股权持有者会议委派人员组成董事会。董事会成员可以是外来的，也可以是企业内部人员。董事会制定企业的发展战略，招聘任命和辞退经理，确定税后利润的分配方案。

7.9.4 除少数自然垄断企业之外，其他一切企业，不论所有制性质如何，一律与政府脱离隶属依附关系，经营完全独立。享受过渡性政策补助的企业，与政府财政部门签订补助递减议定书，到期即结束财务关系。

7.9.5 鼓励各种经济形式，特别是混合经济形式的企业发展。使所

有制结构更加多元化，以适应生产力发展水平的客观要求。

7.10 农业体制改革。

7.10.1 明确土地的国家所有权，同时将土地使用权永久性地交给农民，除非工业和城市建筑需要，国家不再收回对土地的直接经营。土地使用权可以有偿转让，但是地价超出原经营者投入形成的附加价值之外的部分，归国家所有。土地分配和转移的管理由农村联合协会负责，大体上每个乡成立一个协会。

7.10.2 将全部农业用地分等划级，设置土地税。为鼓励农业发展，可以考虑免收绝对地租，但是级差地租应当征上来至少是成比例地征上来。农用地分等划级是一件非常复杂的工作，只能由粗到细，逐步完善。

7.10.3 以自愿为原则，鼓励农民建立为农业生产和销售提供互助服务的农业协会，联结国家和农民、城市和乡村、生产和流通。农协为农户提供技术、市场信息、优良品种以及其他各项必要的服务。

7.10.4 严格控制土地非农化，为此加征农田征用税，税率适当保持较高水平。整顿企业，选择条件较好的乡镇，作为农村工业发展的集中区域，鼓励在那里开办或向那里搬迁工业商业企业。

7.10.5 在继续调整农产品价格体系，提高国家合同定购价格的同时，发展和完善农产品流通体制，提高政府的调节农产品供求的实际能力。在本阶段后期形成小宗产品基本放开、大宗产品有少许保护的价格体系，取消对市民的补贴。

7.11 政策配合。

7.11.1 实行适度偏紧的宏观需求管理政策，尤其是在初期，价格改革出台时要严格控制信贷规模和货币发行量。随后视情况逐步放松管制，灵活操作，视经济效益的改善进度和自愿储蓄的程度确定合理的增长速度和相应的货币政策，保证经济在稳定的基础上成长。

7.11.2 运用财政、信贷、外汇等等手段继续促进结构调整，在必要的场合以法律（例如产业振兴法）和行政手段推进结构合理化。

7.11.3 对低收入阶层和社会集团实施物价补助，缓解社会矛盾，提高承受能力。

7.11.4 旗帜鲜明地反对投机倒把、行贿受贿、破坏改革的行为，严厉惩处违法乱纪者，特别是党政机关内的腐败分子。

7.11.5 开展广泛的宣传教育活动，将改革的内容告诉人民群众，争取全社会的自觉支持和合作。

8.第三阶段（5~8年）：巩固完善

巩固和完善新经济体制，继续发展健全市场体系，重点是加速资金市场和劳动市场的开放，与此同时，使土地市场和商品市场进一步成熟，政府管理体制进一步适应市场经济，形成企业自主经营、自负盈亏和自由竞争、自动淘汰的机制。

8.1 资金市场。

8.1.1 完成前一阶段开始起步的银行体系改革。银行的组织形式一般为股份有限公司，金融机构、企业都可以入股。董事会是决策机构，它代表股东行使职权。日常经营由董事会聘任的总经理全权负责。银行转入完全的企业化经营。其主要特征是：（1）以利润为目标，完全承担经营风险和自我发展的责任；（2）有独立的自有资金，成为完全意义上的法人；（3）中央银行不负责供应其资金，任何部门不得对其进行行政干预；（4）经济利益与经营效果完全挂钩。

8.1.2 利息率基本放开，形成以中央银行再贷款（再贴现）利率为基准的利率体系，专业银行贷款利率随基准利率的变动而变动，中央银行只管存款利率的上限和贷款利率的下限。但是中央银行仍然保留规定固定利率或冻结利率的权力。

8.1.3 货币市场中，承兑贴现市场成为重要组成部分。根据实际需求，成立或鼓励创设若干承兑贴现银行，成为连接商业银行和中央银行的桥梁。企业挂账形式的相互拖欠全部变为约期的票据形式，票据的承兑、贴现和中央银行的再贴现成为普遍的金融服务。

8.1.4 同业拆借市场真正具备“救急不救贫”的本来形态，即成为弥补银行同业间每天票据交换后产生头寸不足的“日拆”，银行调剂和利用资金的效率大大提高，从而使该市场成为反映全国银行储备资金松紧程度的敏感指示器，并成为中央银行货币政策发生作用的支点。

8.1.5 加强对“平等货币市场”的管理。主要的平行货币市场可能是：（1）农村或地方上的非银行金融机构参与的短期资金市场；（2）存单市场。对这类货币市场，中央银行只能通过对银行体系和主体货币市场的调控来影响，不可也不必要干预太多。

8.1.6 在长期资金市场上，由于多种金融机构的出现和增加，交易机构和技术、设施的完善，证券交易规模和范围得以迅速扩大。进入股票交易市场的将主要是养老金基金会、投资公司、保险公司，以及企业和企业集团、公共持股机构，参与债券买卖的将是各类银行和金融机构、企业、居民。所有这些证券买卖都必须在证券交易所进行，由登记注册的专业证券公司或经纪公司代理经营，政府主管机关必须严格审核这些交易机构的信誉和素质。建立对证券发行的资信审查、价值评估的严密制度。政府管理逐渐从直接转变为间接，交易所最后成为从事证券

交易业务的金融机构的联合自治体。

8.1.7 在证券市场中，国债市场必然占据举足轻重的地位。估计在此阶段的后期，我国的国债规模将达到当年财政收入的总水平，二级市场的交易量将大大增加。国债主要是中央政府发行的各种债券，必须严格限制地方政府发行债券。中央银行承担政府债券具体发行，调节管理国债二级市场。

8.1.8 可选择一两个金融发达地区，试办金融期货交易。金融期货市场的交易原则是，通过合同事先确定价格和购买数量，到约定时间买卖某种金融票证。这种市场对证券持有人不受因证券价格变动带来的损失和稳定证券价格有一定的积极意义。股票、债券、黄金和外汇均可作为期货进行交易，但一定要慎重实验，逐步扩大范围。

8.1.9 银行信贷仍将是投资主要资金来源。必须加强银行竞争，分散资金风险，更好地发挥间接融资的优点。政府金融体系提供的资金，主要采取信用形式，因此，经营管理素质必须不断提高。应当加强政府和民间金融机构之间的业务交流、人员交流。

8.1.10 进一步完善和发展中央银行的调控手段，健全政府金融管理体系。首先，应建立金融系统的鉴别、立法机构。在人大常委会中设立一个金融政策委员会，组织有关专家，设计、制订和修改金融法规。第二，完善金融秩序。建立起严格的金融机构登记审查制度，不符合条件者一律不得营业，违法者一律依法处以惩罚。第三，金融机构必须有明确的业务范围，未得到主管机构批准，不得从事超出注册业务范围的金融活动。第四，中央银行会同工商管理机构共同监督金融组织；它们也可委托金融联合会等自治组织进行监督活动。

8.2 劳动市场。

8.2.1 全面完成国营部门社会保险福利制度的改革后，在各种所有制形式的经济组织中就业的职工获得了基本相同的权利和义务。任何职工和聘用单位都必须向国家统一的失业救济基金和贫困救济基金缴纳保险费，任何职工和聘用单位必须按照法律规定的限度向自由选定的养老基金会、医疗保险公司缴纳保险费；任何职工都有权参加其他附加保险。真正社会化了的统一的保险保障制度维护了职工的最基本利益，使得劳动力的自由流动具备了最主要的前提条件。

8.2.2 进一步提高全社会个人收入的货币化和透明度。重新调整国家的工资限额表，建立个人收入申报制度。在高于最低工资水平和低于最高工资水平的范围内，企业有很大的选择余地，但是，最高工资水平之前的某一点被确定为个人所得税的起征点，在劳动力流动性不断提高的情况下，同一行业同一技术水平的劳动者，即使是在不同的经济组织，收入水平也会越来越接近。

8.2.3 建立全国统一的劳动管理机构，地方劳动局和就业登记所视

为劳动部的派出机构。工作内容是：（1）调查和预测就业情况；（2）提供就业信息；（3）发放失业救济金；（4）保护劳动者利益；（5）协调用人单位和职工的矛盾与纠纷。

8.2.4 用人单位有权根据实际经营和发展的需要招聘和解聘职工，但是必须符合法律规定的公平原则。劳动者有权投诉用人单位的解聘决定，劳动仲裁委员会负责审理。在失业登记所注册属于非自愿失业的劳动者可享受累减的失业救济补助。有适当的就业机会但个人不愿从事这种工作的劳动者，被视同为自愿失业者，不享受失业救济补助，拒绝参加劳动就业机构推荐的招工登记考试，被视同为自愿失业。

8.2.5 开放劳动市场，保持一定数量的待业劳动力是提高经济效益，从根本上抑制工资膨胀的保证。我国经济在相当一个时期内都存在着巨大的增长潜力，劳动市场的开放使这种潜力得到有效的发挥，而不至于形成太高失业率（如果不考虑农村的隐蔽失业）。在城市存在3%～4%的失业率是正常的，其中一半以上的失业者可能是自愿失业。但是，考虑到社会稳定等因素，在就业安排上对城乡劳动者仍然应当保留一定程度区别对待。在同等情况下应优先照顾城市居民、本地居民。控制农业人口的非农化速度。

8.2.6 应使高级管理人员和高级技术人员的工资水平大大超过平均工资水准，但是，为了抑制工资攀比和消费膨胀，应当通过个人所得税来加以调节。聘用单位可以支付高工资，但必须依照统一税则纳税，禁止提供其他非工资优惠，个人所得税起征点逐步上移，以适应经济发展和市场竞争的需要。

8.3 土地市场。

8.3.1 国家土地管理制度的规范化，是土地使用权自由转移的基本前提。原来占用土地的机构、组织和个人，必须向政府有关机构重新申请土地使用权，得到批准后才能继续有偿占用土地。新申请土地使用权的单位和个人，在获准后，须交纳租金，或者采用连续付费形式，或者一次性购买使用权若干年。土地租费的确定以土地等级为基础，根据市场需求的变化不断调整。土地批租应实行招标制度，鼓励土地使用方面的自由竞争，提高土地利用的经济效率。

8.3.2 拥有土地使用权的组织和个人可以有偿转让土地的使用权。转让付费水平随市场行情确定。国家开征土地交易税。税率分为两种，即对原来购买使用权者出让土地征较低的税，对原来以连续付费形式占用土地者出让土地征较高的税。必须建立完备的土地交易法，对违法投机者给以严厉打击。

8.3.3 农业用地的使用权区分为地面权和地底权。农民可以自主支配的是地面权，地底权仍属国家。国家同样可以将地底权有偿转让给经济组织，并确定时间期限。经济组织交付租费相当于绝对地租。级差地

租收益通过资源税来征交国库。

8.3.4 进一步健全和完善土地管理机构及土地的法律规范。政府土地管理机构及其委托管理机构代表行使土地所有者的职能。

8.4 商品市场。

8.4.1 商品市场在此阶段上继续成熟。政府对商品市场的管理主要通过法律手段来实现。必须对各类商品都建立起专门的质量标准和经营规则，以法律形式确定下来。商标问题、市场份额问题、价格歧视问题、消费者权利问题等等都有详尽的法律规则。

8.4.2 在现货市场已经较为健全的条件下，需要特别加以发展的是期货市场和期货交易。在现货市场基本成型，合同定货成为大宗原料购销主要形式的条件下，期货交易的扩大显得非常迫切。应当在以往实践的基础上制定出期货交易法规，同时考虑将期货交易适当集中，鼓励不同地区的商品交易所合并。

8.4.3 与商品市场发育关系甚大的另一方面，是进出口贸易制度的发展。价格体系的合理化和汇率、利率的调整，使得对外贸的直接控制在许多场合成为多余的或障碍性的东西。因此需要根据实际情况，缩小许可证和配额管理的适用范围，取消外汇分成制度，进一步开放外汇市场。政府对外贸的调控，更高地依赖法律和以税收、信贷为主要手段的经济调节体系。

8.4.4 随着商品市场和要素市场的完善，外资、合资企业在使用土地、能源、设备等投入品和产品销售、税金缴纳等方面与国内企业享受同等待遇。

8.5 政府经济管理体制。

8.5.1 政府的经济管理体制基本成型。中央政府主要承担宏观经济调控的职能，地方政府也不干预企业微观决策，它们的主要任务是为经济发展创造环境，提供服务，保证市场竞争秩序。

8.5.2 中央政府的经济管理体系由相互独立但又相互依赖的几个分系统构成：（1）总量调节系统，主要由财政部、中央银行构成。（2）结构和发展系统，主要由国家计划委员会和专业部构成。（3）信息系统，由国家统计局、经济信息中心和各有关部门构成。（4）监督系统，由司法部门、审计部门和监察部门组成。（5）劳动就业系统，由劳动部、民政部和有关基金组织构成。（6）收入调节系统，由税务部门和社会保险部门构成。（7）农业生产和销售管理系统，由农业部和商业部构成。上述八个系统都是覆盖全国垂直独立的，不受地方政府干预。各级政府还将对一部分公用事业实行直接的经营管理并充当这部分公有资产的所有者代表。

8.5.3 地方政府的主要职能是：（1）在全国性法律规定的范围内进行地方性立法；（2）制定指导性的区域发展规划和发展战略；（3）通过地方财政安排，自主确定公用事业等基础设施建设；（4）规划和确定地区资源开发、自然环境保护，投资环境改善，科教文卫及服务事业的开发；（5）确定和实施社会福利计划；等等。

8.5.4 全面推行国家公务员制度。国家公务员的管理应区分政务类和业务类，中央政府类和地方政府类，内政类和外交类。业务类公务员实行公开竞争招收和按照工作实绩晋升的制度。招收考试面向全社会，择优录用，由专门的招收委员会负责。晋升采取补缺形式，由临时设立的晋升委员会民主评议决定，废除上级提名任命的办法，政务类公务员或直接由选举产生或由选举产生的政府负责人任命。

8.5.5 继续发展和加强人民代表大会对经济政策的监督。政府定期经常向人大或其常设机构报告经济，重大决策必须经人大讨论通过。人大应设立各种专门的经济委员会，独立开展工作，反映人民群众的意见和要求，向政府提出建议和批评，对重大经济问题进行专门调查，拟定有关法律草案和法律修改草案。如此等等。

第三阶段结束以后，建立新经济机制的任务已基本完成，新经济体制已经确立。但是，改革并没有最终完成，在新的历史时期内政治改革将成为中心任务，经济改革进一步深入的方向是，使经济体制现代化、规范化和进一步开放。

课题负责人：吴敬琏 周小川

课题组主要成员：李剑阁 郭树清 刘吉瑞 楼继伟石小敏 杨建华 冯艾玲

1988年5月

[1] 1987年，国家体制改革委员会委托分属不同“学派”的一批专家学者，研究1988—1995年期间经济体制改革的中期规划。本纲要是以吴敬琏、周小川为首的课题组于1988年5月提交给国家体改委的研究报告。

吴 敬 琏 论 改 革 基 本 问 题

吴敬琏

中国增长模式抉择

II

吴敬琏 著

上海三联书店

第四版前言

《中国增长模式抉择》这本书，是制定“十一五”（2006~2010）规划前的一场大辩论的产物。它详细地讨论了诸如为什么要进行经济增长模式的转型，如何通过改革建立实现这一转型所需的制度环境等相关问题。这本书从初版到现在，已经过去了8年时间。但是，在那次大辩论看似已经取得共识的经济增长方式从粗放型增长到集约型增长转型的问题，至今仍然困扰着中国。

在中国的理论和政策讨论中常常发生一种“引喻失义、数典忘祖”的现象。一种观点或政策经过辩论好不容易被学界和政府官员普遍接受，写进了党的文件，成为政府的工作指南，可是不要多久，在人们头脑中保留的，往往只是一句空洞的口号，至于它的内容，则在实际执行中发生飘移畸变，甚至完全走样。

经济增长模式转型问题，就是一个相当典型的例子。

实现经济发展方式由“粗放发展”到“集约发展”的转型，是“九五”（1996~2000）计划明确提出的要求。然而经过了三个多五年计划（规划），这个要求并没有得到实现。由此导致粗放发展引起的种种恶果，例如资源枯竭、环境破坏、投资过度、消费不足、货币超发等等问题愈演愈烈。“经济增长方式转型”或“经济发展方式转型”究竟要从哪里转向哪里，也往往成了问题。这就不可避免地造成政策摇摆，方向不明。

凡此种种，都表明重温世纪初那次大讨论很有必要。重印这本书也有一定的价值。

1.本书的写作背景

这本书的第一版是由上海远东出版社在2005年11月出版的（版权标注为2006年1月）。在此之前，为总结“十五”（2001~2005）期间的经济社会发展经验、研究如何制订“十一五”（2006~2010）规划，针对应当按照什么样的工业化路线和增长模式规划中国的国民经济问题进行了一场大讨论。

“转变经济增长方式”，是苏联经济学家和党政领导在20世纪60年代后期提出的一条重要的经济工作方针。

苏联在建国初期采取了发达国家在19世纪通行的经济增长模式，靠大规模投资于重化工业推动国家工业化。当时的苏联领导人斯大林要求迅速发展重化工业，有一个重要的原因，是他认为，为了同西方国家相抗衡，苏联应当尽快建立自己的军事工业基础。这本来是在当时情况下采取的一种政策安排，但是斯大林为了在党内斗争中给主张平衡发展的党内竞争对手布哈林戴上“反党、反马克思主义”的帽子，就把“优先发展重工业”提到“社会主义工业化路线”的高度，并且杜撰出“积累（即投资）是扩大再生产（即增长）的唯一源泉”的“马克思主义再生产理论的基本原理”。

从此，采取西方国家早期增长模式和优先发展重工业，就成为遵循苏联模式的社会主义国家的唯一可能的选择。

可是到了20世纪60年代，苏联人却发现，采取这样的增长模式，由于抑制了要素使用效率提高这一增长的另一源泉，苏联在赶超西方国家的征途上遇到了不可逾越的障碍。于是，他们提出了转变经济增长方式的必要性。苏联经济学家采用与现代经济学生产函数分析相类似的方法，把主要依靠增加生产要素投入实现的增长叫做“粗放型增长”，而把主要依靠要素使用效率的提高实现的增长称为“集约型增长”。苏联党政领导接受了经济学家的分析，在往后的每一个五年计划中都提出了从前者向后者转型的要求。虽然由于未打破苏式社会主义体制和意识形态的障碍，转型并未取得成功，但是他们无疑提出了一个社会主义经济建设的重要问题。

在当时，苏联的讨论并没有在中国产生太大的影响。只是在改革开放以后，我们才逐步认识到选择正确的经济增长模式无比重要的意义，并且在1995年正式把实现“经济增长方式从粗放型到集约型的转变”规定为“九五”（1996～2000）计划的一项基本要求。

“九五”期间的经济增长方式转型，由于是与1993年中共十四届三中全会后的改革大推进同步进行的，取得了一定的成绩。但是“十五”（2001～2005）在“九五”取得的成绩面前，却对经济增长模式转型有所放松。“十五”计划提出的新口号，是“坚持把发展作为主题”，“把结构调整作为主线”，要求“把调整产业结构与调整所有制结构、地区结构、城乡结构结合起来。坚持在发展中推进经济结构调整，在经济结构调整中保持快速发展”。

在“九五”取得的成就的基础上，我国的城市化开始在21世纪初期迎来了一次新高潮。在现行的土地产权制度下，城市化使政府手中掌握了价值以数十万亿元计的资源。于是，开始了大规模投资建设“形象工程”和“政绩工程”的运动。在理论和政策层面上，则表现为所谓“中国已经进入工业化后期的重化工业化阶段”学说的兴起。许多地方卷入了“造

城运动”和“重化工业化”的热潮，在政府的主导下制定和执行了大规模的重化工业投资和新城建设计划。

在我看来，这个潮流并不是什么新的东西，而只不过是早已过时的旧经济增长模式在新形势下的延续。例如，这种理论和政策的一个重要依据，是德国经济学家霍夫曼（Walther G. Hoffmann，1903~1971）在1933年作出的一个论断，即工业化中后期将是重化工业化阶段。这种观点，其实只是根据西方经济早期增长（主要依靠投资实现的增长）阶段经验数据外推得出的结论。它早已被发达国家20世纪经济发展的历史事实所否定。发达国家在19世纪末期、20世纪初期实现了早期增长模式到现代增长模式的转变，工业化中后期的产业结构特征，不是重工业的优先发展，而是服务业的兴起。就以20世纪中期以后发展最快的信息产业来说，它的主要组成部分是软件和服务，即使占比在30%以下的电脑、手机等硬件生产，也无论如何没法归到“重工业”的名下。

基于以上认识，我最先在国家信息化专家咨询委员会组织的专题讨论会上做了一次系统的发言。这次发言引起了热烈的争论。在讨论开始的时候，主张继续沿着传统的工业化路线前进，采用政府主导的方式，用大规模投资拉动GDP高速度增长的观点是占据优势的。我仍然不厌其烦地反复申论自己的观点。我的这种活动，曾被媒体称为“一个人的传教”。为了回答同行的诘问，我的文章也不断补充，越写越长，最后就形成了《中国增长模式抉择》这本书。

这本书系统讲述了从早期增长模式到现代增长模式演进的历史和理论，介绍了马克思怎样从对西方国家早期增长模式的分析导出资本主义必然为社会主义所取代的结论，索洛关于对技术进步和效率提高对于现代经济增长的决定性作用的论述，和库兹涅茨根据经济发展经验数据的研究对现代增长作出的界定。在系统梳理理论和经验事实的基础上，提出了在中国实现经济增长模式历史性转变的紧迫性，以及实现这一转变的工作重点和产业结构优化的基本趋势，特别强调了相关领域的体制改革是实现经济增长模式转型的关键，而政府职能转变又是关键的关键，呼吁通过改革来加快这个历史进程。

随着讨论的深入，主张转变经济增长模式的经济学家和政府官员愈来愈多。在他们的共同努力下，“十一五”规划确定了经济增长方式从粗放型增长向集约型增长转变的主线，并且提出了实现这一转变的若干具体措施。2007年的中共十七大在提法上略有变化。它用“经济发展方式转变”代替了“经济增长方式转变”。现在前一个提法更为流行，实质内容是大致相同的。

由于转变经济增长模式对于中国经济发展具有极为重要的意义，《中国增长模式抉择》得到了很高的学术评价。它在2007年获得了全国信息化研究优秀成果特别贡献奖；2009年获得张培刚发展经济学优秀成果奖。

2.实现经济发展转型“刻不容缓”

然而，“十一五”的发展也不如人意。

正如中国学者和官员在总结“十五”经济发展经验时所指出的那样，“十五”期间经济增长方式转变之所以乏善可陈，是因为存在着政府仍然主导着经济资源的配置，市场在资源配置中的基础性作用受到抑制等“体制性障碍”。由于改革的停滞，这类体制性障碍在“十一五”期间未能得到消除，在增长模式的转型上也就仍然没有取得明显的进展，以致粗放型增长引致的困难有增无已。2008年全球金融危机爆发以后，中国经济运行中的新老矛盾交织在一起，使经济的持续稳定发展受到威胁。在这种形势下，中共中央在“十一五”的最后一年，即2010年举办了省部级主要领导干部加快转变经济发展方式专题研讨班，研究如何加快经济发展方式的转变。胡锦涛总书记在研讨班的开班讲话中指出，“加快经济发展方式的转变刻不容缓”。他在这次讲话中一连讲了50次发展转型必须“加快”，可见问题的紧迫性。

这种情况甚至引起国际学者的关注。2010年，我国邀请诺贝尔经济学奖获得者、世界增长与发展委员会主席斯班塞（Michael Spence）等外国知名专家对“十二五”（2011～2015）规划进行预研究。这些外国专家进行了深入的调查研究，也听取了中国有关方面的情况介绍，对我国的“十一五”规划做出了很高的评价。但是在他们即将离开中国的时候，斯班塞教授却提出了一个尖锐的问题：“你们制定了一个很好的五年规划，但是不知为什么，好像什么事也没有发生？”

中国经济在21世纪第一个10年面临的另外一个与增长模式有关的问题，是对出口导向的外贸战略进行调整。

在二战结束以后的经济高速增长时期，日本等东亚国家采取出口导向的发展方略，用本币低估和适度保护的政策来推动对发达国家的出口，有效地增加了就业，加快了工业化的速度。

由于这种政策能够用出口需求弥补国内需求的不足，对那些由于采取投资驱动的增长模式而致消费率偏低的经济体来说是一种十分必要的补充，甚至可以看作粗放增长方式的延伸。中国从1994年1月起废除了原有的外汇管制和官定汇率，实行单一的有管理的浮动汇率制，同时进行了人民币的深度贬值。这意味着中国全面实施出口导向战略。这一战略的实施使中国和许多东亚国家一样，取得了促进对外贸易和整个经济发展的巨大成功。

然而东亚国家的经验也表明，到了一定的发展阶段，继续实施出口导向战略会变成一件弊大于利的事情，必须进行调整，采取以改善资源结构为目标的平衡贸易战略来加以替换；否则就会因为外汇储备过多、货币超发而引起房地产等资产泡沫的膨胀，而最终酿成金融危机。

大致上从2003年起，中国经济界就开始讨论是否应该实行汇率的市场化和人民币升值，降低减少中央银行入市干预的频度和发行货币、收购外汇的规模。

在开始讨论时，主张汇率市场化的声音显得很微弱，只有中国社会科学院世界经济研究所的余永定教授等少数学者勇敢地发出了“不要怕人民币升值”的呼声。直到2005年，学者和党政领导之间才达成了一定程度的共识。当年7月启动了人民币汇率制度改革，人民币开始缓慢升值。

在这本书的第五章，可以看到对于这一问题的更深入的剖析。

为什么虽然党政领导三令五申，经济增长模式仍然步履维艰？其中一个最根本的原因，就是通过投资扩张来推动增长的做法，不必触动旧的利益格局，因而以强势政府和海量投资为基本特征的威权发展主义的发展道路就成为一些官员的行为定式。

3.全面深化改革，推动经济增长模式转型

粗放经济增长模式的持续，使经济社会矛盾日益加剧。

从微观经济层面看，粗放经济造成的资源短缺和环境破坏变得愈来愈严重。在一些地区，甚至人类生存所必要的条件：空气、土壤和淡水也不能得到保障。

从社会层面看，由于资本对劳动的比例失调，贫富差距趋于扩大，劳动大众由于无法享有增长带来的福利成果而愤懑，使社会稳定受到威胁。

从宏观经济层面看，经济增长质量下降，集中表现为全要素生产率（TFP）增长放缓和由此导致的潜在增长率下降。

改革开放以来，中国的TFP由于生产结构变化和引进外国技术，有了比较快的提高。但是，随着这类适应性效率提高因素的逐渐消退，而新的、内生性的技术创新又没有得到发展，TFP增长显著放缓。据清华大学白重恩教授的研究，中国1979~2007年TFP年均增长率达到3.72%，而2008~2012年则下降到2.21%。也就是说，最近几年，代表效率改善的全要素生产率指标出现了恶化的态势，国民经济的潜在增长率也因此出现明显的下降[1]。这就意味着如果不实施强刺激政策用货币超发或寅吃卯粮的办法强行拉升增速，增长率就会下降，从而使许多原来前些年被GDP高增长所掩盖的经济和社会矛盾显露出来。

然而，采取不顾后果的短期政策进行刺激，无异于饮鸩止渴，将会造成严重的长期后果。

问题正在于，近年来开始流行起一种用凯恩斯主义的短期分析方法取代以生产函数分析长期增长问题的潮流，主要注意力不是放在努力促进技术进步、提高全要素生产率，实现经济增长模式的转换上，而是放在如何增大由投资、消费、净出口等“三驾马车”组成的需求总量上。这种理论框架的误用造成的结果是频繁地使用扩张性的财政和货币政策刺激经济增长。

随着经济学所说的投资报酬递减规律作用的显现，这种刺激政策的效应变得越来越差。

2008年全球金融危机发生以后，政府出台了4万亿元投资和10万亿元贷款的救市措施，把GDP增长率一度拉升到8%以上。但一年以后，GDP增长率就开始了连续5个季度的下降。2012年5月，政府再次要求加大投资的力度。

一些地方也用大上城建项目的办法来拉升GDP增长率，以便在“光荣榜”上争名次。有的地方提出的口号叫做“大投资、大建设、大发展”。有的地方依靠政府这架“发动机”和超过本地GDP100%的投资，把GDP增长率拉升到两位数。

但是从整体来说，这次刺激政策的拉升作用微不足道，而且只维持了不到一个季度，从2013年第一季度起增长率又再次下降。看来靠投资驱动的增长方式已经走到了尽头，经济学所谓“投资报酬递减规律”的作用明显地表现出来。

这种靠海量投资拉动GDP增长的做法造成的最严重的消极后果，是国家资产负债表状况的恶化。中国银行曹远征博士、博源基金会马骏博士和中国社会科学院副院长李扬教授等学者2012年对中国国家资产负债表分别进行的研究表明，中国的国家资产负债表存在着中长期风险[2]。一些学者最新的研究进一步表明，这种风险正在增大[3]。李扬教授指出，2009年以来中国国家资产负债表的健康状况趋于恶化，风险趋大。在负债端，杠杆率（负债对GDP的比率）不断攀升，到2012年末，已经从2008年的146%提高到194%，主要集中在企业，尤其是国有企业身上；而在资产端，可交易变现的资产数量太少；这意味着中国经济存在偿债风险[4]。

经验表明，资产负债表中的杠杆率过高，就容易在受到某些冲击的情况下引发具有连锁反应特点的偿债危机。一些亚洲和欧美国家的经济都曾身受其害，由于发生资产负债表危机而使国民经济遭受重创。

中国也应当从别国的失误中汲取教训，采取切实措施防患于未然，消解出现系统性风险的可能。

根据中国当前的实际情况，总的方针应当是在运用短期政策努力保持宏观经济稳定的条件下，通过全面深化改革和实现经济增长模式的转型，从根本上消除隐患，保证中长期的稳定持续发展。

从近期来说，除了通过短期政策的及时调整，防止发生系统性风险，还要采取去杠杆化措施，尽力从源头上化解风险。后一方面的措施包括：（1）制止目前仍方兴未艾的盲目“造城”等投资冲动；（2）动用国有资本存量，偿还社保、公租房等方面的或有债务；（3）对铁道等负债率过高或资不抵债的企业实施债务重组，出售部分资产偿还债务；（4）实施银行资产证券化、减持国有股或整体出售国有企业、处理“晒太阳”的开发区地产等措施盘活某些已经处于“僵死状态”的资产存量；（5）在摸清地方政府债务底数的基础上，采取措施化解风险；如此等等。

正如本书所反复申论的，中国经济的根本出路在于改善经济增长的质量，实现经济增长模式的转型。而要做到这一点，关键在于通过改革，在经济体制、政治体制，乃至科研、教育体制等方面建立起能够鼓励创业和创新的体制和机制。

2012年11月的中共十八大已经宣布，要以更大的政治勇气和智慧全面深化改革。2013年的一项重要任务，是要明确提出改革的总体方案、路线图和时间表。现在有关方面正在按照顶层设计和基层创新相结合的原则，积极准备即将推出的改革总体方案。紧张地调查研究，为制定路线图和总体规划做准备。

在我看来，在下一步改革中处于核心地位的，应当是建立“统一开放、竞争有序的市场体系”，这是一个很大的题目。要做到这一点，必须推进以下几方面的改革：（1）明晰市场体系的产权制度基础，确保不同所有制主体的财产权利得到平等保护；（2）放开各类商品价格和包括利率、汇率在内的要素价格，使市场能够在资源配置中真正发挥基础性的作用；（3）清理修订现行法律法规，使不同所有制企业能够平等地使用生产要素；（4）完善反垄断立法，严格执法，消除目前广泛存在的行政性垄断；（5）按照“市场能办的放给市场，社会能办的交给社会”的原则，划分政府职能边界；（6）在商品市场和要素市场上实行“法不禁止，自由进入”的原则；（7）克服司法地方化的倾向，确保法官独立行使审判权；（8）市场监管实行“宽进严管”的方针，由事前监管为主转向以事后监管为主，实质性审批转向合规性监管。

与竞争性市场体系配套的政治改革项目中，最需要优先考虑的是加快法治建设。这又包括三方面内容：一是在全体人民中树立法治观念；二是按照宪法所体现公认正义来制定法律和修订法律；三是独立审判，公正执法。其中第三项是目前法治建设中最薄弱的环节，必须下决心补上这一课。

总之，只有进一步推进市场化的经济体制改革和民主化、法治化的政治体制改革，经济增长模式转型才有可能实现，舍此绝无他途。如果离开了这项最根本性的原则，我国的经济发展就会重复过去的老路，继续通过大量投资来拉动经济增长，最后只能是在盲目扩张和刹车调整之间打转。

中国在21世纪面对着两个必须解决的问题：一个是体制改革，一个是发展转型。

希望这本书的再版和更多人的阅读，能够对国人在这两大问题上形成共识和下定决心有所帮助。

2013年8月20日

[1] 《2012年中国投资回报率仅2.7%》，载《第一财经日报》，2013年7月29日。

[2] 曹远征等：《重塑国家资产负债能力》，载《财经》，2012年6月11日；马骏等：《中国国家资产负债表研究》，北京：中国社会科学文献出版社，2012年；李扬等：《中国主权资产负债表及其风险评估》，载《经济研究》，2012年第6、7期。

[3] 夏斌：《防范大面积经济危机突然爆发》，载《投资者报》，2013年7月22日。

[4] 李扬：《国家资产负债表健康状况趋坏》，财新网，2013年7月1日。

图表、专栏目录

表

2.1 美国增长源泉的核算

2.2 若干发达国家的产出、投入和生产率的增长率

2.3 日本增长源泉的核算

2.4 先行工业化国家的经济增长阶段和相关的增长理论

2.5 苏联投入、产出和效率指标

2.6 产出和度量投入的年均增长率

2.7 经济增长源泉的相对贡献

2.8 1960～1990年东亚高绩效经济的全要素生产率增长

3.1 代表性通用技术创新对经济增长的贡献

3.2 英国和美国的就业结构（1700～1998年）

3.3 英国工业化进程中三次产业产值比重变化情况

3.4 美国工业化进程中三次产业产值比重变化情况

3.5 日本工业化进程中三次产业就业比重和产值比重变化情况

3.6 不同发展阶段上的产业结构

3.7 用作中间投入品的服务占全部生产投入的比重

3.8 用作中间投入品的服务产出占全部服务产出的比重

3.9 从中央处理器（CPU）看“摩尔定律”的作用

3.10 美国商务部定义的IT产业

3.11 美国的IT部门研究开发支出

3.12 IT部门对于实际经济增长的贡献

3.13 1989~2001年美国的GDP平均增长

3.14 美国经济中的计算机投资

3.15 美国经济部门应用信息技术（IT）密集度排序

3.16 1995~2000年间美国服务业劳动生产率加速增长

4.1 中国基本建设投资的分配

4.2 1953~1978年经济增长基本指标

4.3 能源定价反映全部成本之后对国民经济和能源消耗的影响

4.4 我国人均资源占有情况与世界平均水平的比较

4.5 1980年以来我国第三产业比重变化情况

4.6 2003年我国资源消耗量占世界总消耗量的比重

4.7 中国就业弹性的变化

4.8 中国的投资率与消费率

6.1 中国研究开发经费支出（1997~2002）

6.2 中国科学与技术发展指标的国际对比

6.3 教育发展指标的国际对比（1997年）

6.4 2004年中国和美国信息产业市场结构比较

6.5 中国电子及通信设备制造和软件及信息服务的产出

6.6 1965~1995年农业和制造业之间劳动生产率实际年平均增长率差距的国际比较

6.7 1934~1983年研究开发支出占GNP的比重

6.8 历年中央财政拨入全国社保基金情况表

图

3.1 韩国工业化过程中三次产业的产值比重

3.2 韩国工业化过程中三次产业就业比重的变化

3.3 不同发展阶段上的产业结构

3.4 生产性服务业

3.5 微笑曲线

3.6 2003年世界ICT产业的构成

4.1 中国：1981年国内生产总值的需求结构

4.2 中国：1981年国内生产总值的部门结构

4.3 中国：1982年劳动力总量的部门结构

4.4 世界部分国家服务业占GDP比重变动情况

4.5 1991～2004年我国第二产业就业比重及城镇失业率

4.6 中国投资率的不断提高

4.7 增量资本产出率（ICOR）的提高

4.8 贷款增长和投资增长

5.1 1979～1986年的中国进出口贸易

5.2 1986～1993年的中国进出口贸易

5.3 1979～1993年的中国进出口贸易差额

5.4 1994年以来的中国进出口贸易

5.5 1994年以来的中国贸易顺差

5.6 1994年以来的中国外汇储备余额

5.7 1997～2006年房价和房价收入比的变动趋势图

5.8 上证指数日线（2005年6月1日至2007年11月2日）

6.1 发展中国家目前在全球生产体系中的位置

6.2 执行研发支出的组织结构的国际比较

6.3 研发支出的使用方向

专栏

2.1 从“工业化论战”到斯大林工业化路线的确立

2.2 东亚金融危机

3.1 通用目的技术（GPT）

3.2 金万堤论韩国20世纪70年代的“重化工业运动”

3.3 硅谷为什么成为创新者栖息地？

3.4 21世纪初部分国家的信息化战略

4.1 毛泽东论中国工业化

5.1 出口导向战略

5.2 台湾从奇迹到危机的经历

6.1 供应链管理

第1章
导论

现在呈献给读者的这本书，并非在书斋中披阅前贤论著、静心进行学术探索的产物，而纯然是为了回答我国现实经济生活中提出的实际问题作理论和政策研讨得出的结果。

1.1 写作缘起

我开始意识到增长模式问题重要性的时间并不久远，它只是始于2000年末的北京中关村发展问题讨论。

自从1995年中共中央提出“科教兴国”的口号以后，全国许多地方提出要成为中国的“硅谷”。在20多个最有希望成为“硅谷”的中国城市中，北京的中关村由于技术人才高度密集，又可以依托北大、清华这样一些实力雄厚的著名高校，自然成为其中的首选。经过几年的努力，中关村取得了不小的进步，开办了不少技工贸一体化的企业，归国创业的留学生数以千计，而且在制度建设上也不乏建树。例如，北京市人民代表大会常务委员会于2000年12月通过了具有法律效力的《中关村科技园区条例》，其中有不少重要突破。但是总的看来，中关村在营建有利于创新活动开展和人才潜能发挥的制度环境，并进而成为我国“高新技术创新中心、高新技术产业的创业基地、新型企业家的摇篮”方面的进展远远没有像原来预期的那样快。为了认清问题所在和提出改进的意见，中关村企业家俱乐部在2000年末邀请了一些产业界、金融界和政府人士举行了两天的研讨会，对有关问题进行深入的讨论。当我和段永基先生就研讨会的讨论结果去向北京市的领导人作汇报时，北京市的领导人反过来向我们提出了这样的问题：北京中关村搞了这么多年，名声也很响亮，但是产值和税收都上不去，这使市里感到很为难。这个问题应当怎样解决，希望听到你们的意见。老实说，我们原来并没有考虑过这个问题，自然也就提不出好的意见。我们知道，北京市领导当时待解的这一难题，后来是通过大力发展加工制造业，特别是发展合资的汽车制造业得到缓解的。正如媒体所报道的，2002年中期，在经历了长时期的探索和争论之后，“发展汽车制造业的观点最终占据了上风”。10月中韩合资的北京现代汽车有限公司宣布成立。12月23日用韩国部件组装的第一批汽车开始下线。2003年，北京现代共生产轿车5.5万辆，实现销售收入87.7亿元，利税37.1亿元；加上北京地区的配套企业，主要是“现代”自己的和它从韩国带来的零部件供应商，全年完成销售收入114亿元。就这样，北京现代用200天创造了北京主流传媒所说的“北京模式”和“现代奇迹”[1]。这似乎也证明了快速发展重型加工工业使之成为带动整个经济发展的主导产业的方针的正确性。但是短期获得的巨额产值和大量利税并不能解除我心中的疑惑：北京现代直到投产两年以后，基本上仍然是一个主要用外资零部件供应商提供的零部件进行组装的汽车KD厂商（组装商）[2]。在当前汽车工业已经高度机电一体化、轿车成本中电子产品

成本占1/3~3/4的情况下[3]，北京要想成为具有高附加值和高盈利率的轿车生产基地，而不是简单地做装配加工，赚取微薄的加工费，不把中关村富集的人才资源开发出来，充分发挥他们的创业精神和创造才能，是绝不可能做到的。

另外一次冲击发生在2003年在深圳市讨论它的发展战略的时候。深圳是我国重要的信息通信技术（ICT）产业基地。我国在利用国内外资源开发自主技术上迈出了坚实步伐，并且最有希望成为具有国际竞争力的通信设备供应商——华为技术和中兴通信的总部也都在深圳。但我在2003年参加深圳市高级顾问会时却意外地获悉，在前一段讨论深圳战略发展方向时，主流意见认为该市经济存在“结构太轻”的“重大缺陷”，需要进行“重型化”转型。当时我和几位在座的老同志一样，对这样的产业结构“战略转型”以及与之相配套的扩大辖区面积的要求，是不赞成的。深圳市可用土地面积大于香港。香港开发了100多年，到2003年末已开发的土地只占可用土地的22%[4]。深圳的GDP只有香港的1/6，近年来却出现土地紧张，成片土地已经用完的资源硬约束[5]。由于“缺乏生存空间”，某些人士提出了从邻区划入土地的要求[6]。不过当时我对上述想法虽然深表怀疑[7]，但只是把它看作一个地区产业结构的最优选择问题，而没有把它和我国整体增长模式选择问题联系起来。

2004年初我对浙江的经济发展作了一次调查。浙江是我比较熟悉的一个省份。据我理解，改革开放以来，它之所以能够在全国各省中名列前茅，优势在于它拥有大量与市场有紧密联系，并且能够对市场需求作出灵敏反应因而具有极强竞争力的中小企业。2004年 4月重访浙江，我的印象是：浙江在经历了20年数量扩张以后，正面临着技术升级、产品升级和市场“业态”升级的严峻挑战。例如，浙江多年蝉联全国进出口贸易顺差冠军，许多商品在世界市场上销量第一，市场占有率达到80%，甚至超过90%。但是浙江的出口产品大部分属于中低档“大路货”，附加价值很低；有些质量较好的商品，往往也是为人代工（OEM），自己只赚很少一点辛苦钱。例如，浙江拥有全国销量第一的手机制造商，但这个手机制造商存在一个致命弱点，就是全然没有自己的自主技术。如果不想受制于人，就必须下决心进行自主技术开发、提升产品的技术和价值含量。与此同时，曾经在浙江产业发展中起了重要作用、以“三现”（现场、现货、现金）交易为主的专业市场，其“业态”也亟须升级，实现由所谓“人格化交换”到“非人格化交换”的完全转变。总之，浙江经济亟须进行结构调整和结构升级，以便在效率有明显提高的前提下实现持续增长。然而，当时浙江的主流想法是：“在当前的重化工业化时代”，一向以“轻（型）、小（企业）、加（工业）”见长而“缺乏厚度”的浙江经济，必须努力向“重型化”转型，以便赶上“全国性的重化工业化大潮”。于是各级领导闻风而动，加大了对本地选定的“骨干企业”的支持力度，用给予低价土地，帮助取得银行贷款等办法支持它们向钢铁、石油化工、汽车制造等重化工业进军。一些从事服装、家用电器、手机终端的企业，也积极筹措资金转向“重型产业”。按照主流媒体的说法，“一个浙江版本的‘重化’故事已拉开大幕”[8]。这时，我对相关问题已经作了一些研究，形成了初步的看法，因此在我的调查报告中对我所看到的现象

和向现代增长模式转型、市场的升级等问题直率地提出了自己的意见[9]。

这种用巨额资本和资源投入力求本地经济进入"重化工业化时代"的潮流，不仅仅存在于个别省份，如同一篇传媒报道所说，当时"各省市纷纷有了从轻工业向重工业转型的愿望与趋势"[10]。这些"愿望与趋势"在21世纪之初汇成了席卷全国的大潮流。

就像过去的历次经济过热一样，这次过度投资热潮很快就造成了煤、电、油、运的高度紧张状态。在那以后，又经历了长达一年之久的"宏观调控"。

我国实际经济生活中的这种投资驱动和重化工业带动经济增长的大趋势，也在理论界反映出来。2003年末2004年初，主流媒体上刊发了不少文章，论证重工业投资热潮的合规律性。这些文章认为："世界各国经济基本上是沿着农业→轻工业→重工业→高新技术产业→服务业的轨迹向前发展"；"发展缓慢、竞争力弱的国家和地区的典型标志之一，是重型工业的产品在国民经济中的地位不突出"；"对于一个国家来说，只有经过重工业化的阶段，才能真正成为工业强国并进入经济发展的第一阵营"；"现在，政府、学界和企业界显然已经取得了这样的共识：重化工业化是中国经济不可逾越的阶段"；"我国经济步入新一轮快速增长期已成定论，其主要特征便是我国正式进入'重工业化阶段'"；"目前我国经济整体上已经进入了重工业化发展阶段，……这给今年的投资增长开辟了巨大空间"；"如果抓住了重化工业化这一机遇，中国经济就完全可以保持20年的高增长"。[11]

国务院发展研究中心"新型工业化道路研究"课题组的研究报告更具有理论色彩。这篇报告根据德国经济学家霍夫曼和我国经济学家张培刚分别于1931年和1949年发表的研究成果，论证了中国"当前经济既不是总体过热，又不是局部过热，也不是没有新特点的正常发展，而是中国工业化已进入以重工业重新大发展为主要特点的历史新阶段"[12]。

这种非同寻常的事关我国增长模式和工业化道路选择的重要理论和政策动向，自然引起了我的极大关注。

在2004年春节我和我的学生们聚会时，国务院发展研究中心"新型工业化道路研究"课题组那份报告的执笔者也在座。他向同学们阐发了自己的观点。同时，也有别的同学认为，他的论证是不周密的：第一，"每个国家的经济发展都要经历一个重工业化阶段"，并不是现代发展经济学的公认定理；第二，用短期间的数据，即我国第二产业在国民经济中的比重从2000年的51.8%上升为2003年上半年的57.5%的短期飙升，并不能证明这是一种长期的正常趋势；第三，用工业内部结构的变化，即2001年、2002年和2003年1～7月重工业的增长速度分别比轻工业快5.71、1.68、6.25个百分点，也不能证明重工业已经成为整个国民经济的主导产业。

“教学相长”，历来如此。同学们的热烈讨论给我很大的启发，使我认识到，要回答中国应当采取什么样的增长模式，应当走一条什么样的工业化道路的问题，需要对理论和实践、历史和现实作更深入的研究。于是，我查阅了大量发展经济学文献，对发展经济学理论发展进行了梳理；同时收集了有关的经验数据对照我国经济发展情况进行了分析。这种研究得出的结论是：先行工业化国家的经济发展历史上经历过不同的发展阶段，各个阶段采取了不同的增长模式；投资驱动的早期增长模式是一种缺乏效率和必然带来严重社会后果的增长模式；所谓“霍夫曼经验定理”就是一种反映这种早期增长模式的过时理论；中国作为一个后进国家，应当力求避免落入这一陷阱。而且，以重化工业投资作为带动我国经济发展的驱动力量，更是与我国的资源禀赋状况相冲突的，因而决不可行。我就这一初步结论在2004年7月的全国政协常委会上作了题为《注重经济增长方式转变，谨防结构调整中片面追求重型化的倾向》的发言，并在2004年10月的国家信息化专家咨询委员会的“十一五”规划座谈会上作了题为《关于增长模式的选择》的发言。在那以后的讨论中，我从赞成我的观点和反对我的观点的同行那里汲取营养，形成了题为《中国应当走一条什么样的工业化道路》的长文[13]。本书就是在这篇文章的基础上进一步修改、增补和扩展而成的。

[1] 参见陈志其：《北京现代奇迹背后的故事》，载《经济观察报》，2002 年 12 月 28 日；王亦丁：《现代汽车如何驶入中国》，载《环球企业家》，2003年3月。

[2] KD（组装）有三种主要形式： CKD为全散件组装；SKD为半散件组装，部分总成是现成的；DKD则是车身大总成，装上轮子就是整车。

[3] 据业内人士称，20世纪80年代轿车总成本中，电子产品成本占 12%，进入 90 年代，这一比率已经提高到30%。目前在高级轿车中，电子产品成本已占总成本的60%~70%；在普通轿车中，也占到30%。参见《深圳汽车电子产业加速抢跑》，载《深圳特区报》，2004年4月13日。

[4] 《香港2003》：中华人民共和国香港特别行政区网站。

[5] 《深圳市2003年国民经济和社会发展统计公报》，深圳政府在线。

[6] 参见《剩余土地仅够开发10年，“大深圳”版图扩张猜想》，载《南方都市报》，2004年3月8日。

[7] 后来《南方日报》在一篇关于深圳土地稀缺问题的报道中提到：“当深圳市领导在今年的高级顾问会上再次提出这种（扩大行政区划的）想法时，吴敬琏、高尚全等顾问就直言不现实，指出深圳的视线应向内，充分提高土地的利用率。”（见《突破土地困局》，载《南方日报》，2004年8月25日。）

[8] 参见《寻找重化工业时代的浙江特色》，载《浙江时报》，2004年3月19日。

[9] 见本书附录1吴敬琏：《全面提升整体竞争力是浙江经济发展的必由之路》，载国务院发展研究中心《调查研究报告》2004年第93号（总第2152号），2004年7月21日。

[10] 见《重化工之争》，载《中华工商时报》，2005年2月4日。

[11] 参见《我省产业发展绕不过重化工业阶段》，载《南方日报》，2003年9月11

日；《重工业化：中国经济高速增长的主动力》，新华社北京2003年11月29日电；《成为新一轮国际产业转移首选地，中国经济重化工业化》，载《香港商报》2004年2月26日；《二次工业化——中国民营企业的工业化进程》，载《商务周刊》，2004年3月2日；《我国四大重点行业投资分析》，载《经济日报》，2004年6月16日。

[12] 国务院发展研究中心“新型工业化道路研究”课题组：《我国工业化进入新阶段》，载《经济日报》，2003 年 12月1日。

[13] 见吴敬琏、江平主编：《洪范评论》，第2卷第2辑，北京：中国政法大学出版社，2005年。

1.2 若干基本概念的界定

为了避免概念上的歧义影响对有关问题的讨论，我们首先对本书采用的若干概念的含义作出界定。

1.2.1 经济增长与社会发展

早在20世纪70年代，经济增长与社会发展两者之间的联系与区别已经是国际论坛上的一个热门话题。

萨缪尔森在他的《经济学》1976年第10版一开头就为我们讲述了这样的故事：

“近来出现了许多政治经济学的批评者。他们非常反对以实利主义的态度来把注意力集中于经济物品的数量。用一位年轻的激进派引人注意的话来说：‘不要向我提国民总产值（GNP）这一概念。对我而言，GNP的意思是国民总污染。’”[1]为了矫正这种偏差，人们提出用经济净福利（net economic wealth，简称NEW）来取代GNP。

斯蒂格利茨对“发展”有更加宽泛的理解。他说：“发展代表着社会的变革，它是使各种传统关系、传统思维方式、教育卫生问题的处理以及生产方式等变得更‘现代’的一种变革。然而变化本身不是目的，而是实现其他目标的手段。发展带来的变化能够使个人和社会更好地掌握自己的命运。发展能使个人拓宽视野、减少闭塞，从而使人生更丰富，发展能减少疾病、贫困带来的痛苦，从而不仅延长寿命，而且使生命更加充满活力。根据这一发展定义，发展战略应以促进社会变革为目标，找出不利于变革的障碍以及潜在的促进变革的催化剂。”[2]国民生产总值（GNP）和国内生产总值（GDP）的增长是度量发展的一个基础性指标，但是正如阿马蒂亚·森所指出的，将发展简单地等同于GNP增长、个人收入提高、工业化等等，是一种狭隘的发展观。这些指标在发展过程中十分重要，但归根到底，它们只属于工具性的范畴，是为人的发展和福利服务的。人才是发展的中心，发展的最根本的目的是为人谋福利。“发展可以看作是扩展人们享有真实自由的一个过程”。[3]

在森的理论的影响下，联合国开发计划署（UNDP）制定了评价社

会发展的指标体系：人类发展指数（HDI）[4]，并且每年编制《人类发展报告》。

1.2.2 经济增长方式和经济增长模式

为了说明苏联工农业生产总值增长率虽然很高、技术水平和人民生活水平的提升却远远落后于西方国家的原因，苏联经济学家在20世纪60年代后期提出了增长方式的概念。在这里，“方式”一词的俄文是Тип。它也可译作“类型”。

苏联在从1928年开始执行第一个五年计划以后的几十年中，一直保持较之西方国家高得多的增长速度。但是，和西方国家相比较，苏联的生产技术水平和人民生活水平的落后程度却一直未见降低。为了说明这种情况为什么会发生，苏联经济学家根据马克思在《资本论》第二卷中关于扩大再生产的两种形式的论述[5]，提出了增长方式的概念。他们把增长方式分为两种：一种是靠增加自然资源、资本和劳动等资源投入实现的增长，叫做外延增长（extensive growth，或译粗放增长）；一种是靠提高效率实现的增长，叫做内涵增长（intensive growth，或译集约增长）。他们指出，苏联经济问题的根源在于采取了前一种增长方式，因而增长虽快，却实惠不多。为了克服这种缺陷，苏联领导人在制定第九个五年计划（1971~1975）时，确定经济工作的重点是实现增长方式从外延为主到内涵为主的转变。虽然在苏联以后的每一个五年计划中都写进了“由外延增长方式到内涵增长方式的转变”的要求，但这种转变直到1991年苏联解体也未能实现。

现代发展经济学也经常使用增长模式（growth pattern或growth model）的概念来说明经济增长的来源问题。例如，日本发展经济学家速水佑次郎（Yujiro Hayami）把先行工业化国家在早期经济增长中采用的投资驱动的增长模式称为“马克思所分析的增长模式”，而把它们在第二次产业革命以后普遍采用的效率驱动的增长模式称为“库兹涅茨所分析的增长模式”[6]。

现代经济学所使用的增长模式概念与苏联经济学家所使用的增长方式概念大体上是等值的。匈牙利经济学家科尔奈在他的名著《社会主义制度》中以一小节的篇幅用现代经济学的语言解释什么是苏联文献中所说的“经济增长方式”。他依据现代经济学中的生产函数模型指出：可以把生产要素与产出之间的关系分为两类：一类是要素投入增加对增产的效应；另一类是要素生产率提高对增产的效应。“这种区分以及与之相伴随的用语，在西方作者中广为流行，但社会主义各国的作者却愿意采用另一种术语，即‘外延方式’和‘内涵方式’来加以表述。这两对用语在语义上是相同的：要素增加等于外延方式，要素生产率提高则等于内涵方式。”[7]

1.2.3 I、II部类的划分和轻重工业的划分

马克思在《资本论》第二卷讨论再生产问题时，把社会生产划分为两个部类，其中，第I部类从事生产资料的生产，第II部类从事消费品的生产。霍夫曼在讨论工业化过程中工业生产结构变化时，作了与马克思相类似的划分，他把前者叫做资本品（capital-goods）生产，而把后者叫做消费品（consumption-goods）生产。

马克思把物质生产部门划分为两个部类，目的在于说明在简单再生产条件下和扩大再生产条件下部门之间的关联关系[8]。列宁在加进有机构成不断提高的假设前提以后，由马克思的再生产理论导出了“第一部类（生产资料的生产）优先增长”的原理。斯大林为了证明当时出于实际需要确定的优先发展以军事工业为核心的重工业的方针体现了生产发展的一般规律，把列宁的原理进一步引申为“优先发展重工业的社会主义工业化路线”（详见本书第2章2.1.3）。虽然有些理论家坚持斯大林的优先发展重工业和列宁的生产资料优先增长完全是根据马克思“再生产理论的基本原理”和“各国经济发展的一般规律”[9]，许多经济学家运用严密的数学推理，确凿地证明，只有在加进了有机构成不断提高，即不变资本对可变资本或资本对劳动的比率不断提高这一条件以后，它才能够成立[10]。

至于轻工业和重工业的分类，这是一种在工、农两部门框架下流行过的产业分类方法[11]。这种产业划分绝不可以和I、II部类的部门划分相混淆。I、II部类按照产品的用途去划分部门，而轻、重工业则是按照产品和生产过程的“轻”“重”去划分部门。人们往往以为I、II部类和重、轻工业是一一对应的，其实这种观念并不正确。有些产业，例如生产汽车等耐用消费品的产业，按照第一种分类办法显然属于第II部类，而按照第二种分类办法，则属于重工业。也有的产业，例如纺纱产业，按照第一种办法分类属于第I部类，然而按照第二种办法分类，却属于轻工业。因此，即使生产资料生产优先增长是生产发展的一般规律，也并不能由此推出重工业优先增长的原理。

1.2.4 服务业和三次产业的划分

虽然在产业革命前的所谓“商业资本主义”时代，由“包卖商”等进行的服务业活动对工场手工业的发展曾经扮演过重要的角色，但由于产业革命发生后工业开始了独立的发展，从事“拾遗补缺”的消费服务的作用就显得不那么重要了。由于在工业化早期人们并不把服务业看作一个独立的产业部门，许多经济分析都是在产业两分（即只存在农业和工业两个产业部门）的框架下进行的。这种情况直到20世纪40年代才得到改变。

英国经济学家配第（William Petty，1623~1687）早在1691年就

曾经设想，就业人口将从农业转向工业，再从工业转向商业。这一猜想在19、20世纪之交成为现实。大量劳动和资本不仅继续流入第二产业，而且更多地流入商业和物流、教育和科研、旅游和娱乐、文化艺术、保健以及政府的公共服务等服务业。到了20世纪初期，先行工业化国家的服务业（包括一般服务和政府的公共服务）无论在就业还是在增加值方面都超越了工业，成为国民经济中比重最大的产业。服务业的这种发展使费希尔（Allan G. B. Fisher，1895~1976）在1935年和克拉克（Colin G. Clark，1905~1989）在1940年提出的将产业（industries）划分为第一产业（农业和采掘业）、第二产业（制造业）和第三产业（服务业）的“产业三分法”在20世纪中叶得以确立[12]。

目前为理论界所公认的服务概念是1977年希尔（T. P. Hill）提出来的。他指出：“服务是指人或隶属于一定经济单位的物在事先合意的前提下由于其他经济单位的活动所产生的变化。……服务的生产和消费同时进行，即消费者单位的变化和生产者单位的变化同时发生，这种变化是同一的。服务一旦生产出来必须由消费者获得而不能储存，这与其物理特性无关，而只是逻辑上的不可能……”[13]80年代中期，巴格瓦蒂（Jagdish N. Bhagwatti）（1984年）、桑普森（Gary P. Sampson）和斯内普（Richard H. Snape）（1985年）相继扩展了希尔的“服务”概念，他们把服务区分为两类：一类为需要物理上接近的服务，另一类为不需要物理上接近的服务。以此为基础，巴格瓦蒂将服务贸易做了更为细致的区分，并为世界贸易组织所接受[14]。在现代信息通信技术的条件下，很多服务内容渐渐可以用电子信息技术来存储并借助电信业来远距离传输。这样就改变了传统服务业产品既不能储存也不能运输、必须在消费现场提供的特性，使服务产品在很多方面更像制造业的产品。

从理论上说服务业产出应当是所有服务活动的加总。但在现实中，度量服务业的产值却并非易事。由于服务业与制造业的融合，一方面制造业包含有越来越多的服务内容，例如制造业企业中的研发（R&D）和营销，在传统意义上都属于服务业务；另一方面，在统计上也很难对各行业中包含的服务业增加值作准确的计量，而只能根据企业销售额中哪种业务占优势地位来确定企业属于哪个行业，然后再通过加总服务行业中所有企业的增加值来确定服务产业的增加值。因此有人说，就美国全国而言，“公众对制造业重要性的认识明显夸大了。实际上只有18%的就业在制造业，而65%~75%的制造业的就业是在研究、开发、产品设计、流程设计、后勤、促销、营销、分销、会计、人事、法律或管理信息系统等服务领域。国家未来的增长动力是以知识为基础的服务活动，而不是制造业”。[15]

传统的马克思主义政治经济学从狭义的劳动价值论出发，认为只有物质生产劳动才创造价值，不属于物质生产部门的商业等服务业，由于其活动不创造价值，而只是在二次分配中分润物质生产部门创造的价值，不属于生产部门之列。由此在社会主义国家普遍出现了轻视服务业的倾向。而且，我国的国民经济核算长期采用计划经济国家通行的物质产品平衡体系（MPS），只包括对物质产品部门和提供“生产性劳务”部

门的核算，而否认服务业活动也创造价值。虽然在1992年制定了《中国国民经济核算体系（试行方案）》，开始与联合国制定并在市场经济各国通用的国民账户体系（SNA）接轨，但是直到2003年颁布《中国国民经济核算体系》的正式文本，我国才完全废除了"物质生产"和"非物质生产"的旧部门分类和产品分类，对服务业增加值覆盖不全的问题则至今还没有完全解决。

[1] 萨缪尔森（1976）：《经济学》（第10版），高鸿业译，北京：商务印书馆，1982年，第5页。其中，GNP也译作国民生产总值。

[2] 斯蒂格利茨（2000）：《新的发展观：战略、政策和进程》，见胡鞍钢、王绍光编：《政府与市场》，北京：中国计划出版社，2000年，第148~169页。

[3] 森（1999）：《以自由看待发展》，北京：中国人民大学出版社，2002年。

[4] 人类发展指数（HDI）由三个指标构成：预期寿命指数、教育成就指数、生活水平指数，用以衡量各国在人类发展基本方面的成就水平。

[5] 马克思那一段论述的原文是：在规模扩大的再生产中，"如果生产场所扩大了，就是在外延上扩大；如果生产资料的效率提高了，就是在内涵上扩大"（马克思：《资本论》第二卷，人民出版社1972年，第 192 页。）。引号中的话在《资本论》莫斯科外文出版局 1954 年英文版中的译文是："extensive if the field of production is extended; intensive if the means of production is made more effective."

[6] 速水佑次郎（1998）：《发展经济学——从贫困到富裕》，李周译，北京：社会科学文献出版社，2003年。

[7] 科尔奈（1992）：《社会主义制度：共产主义的政治经济学》，北京：中央编译出版社，2007年，第171~178页。

[8]马克思指出，简单再生产的部门联系条件是I（$v+m$）＝IIc，扩大再生产的部门联系条件则是I（$v+m$）＞IIc。

[9] 参见邓力群（1982）：《马克思再生产理论的基本原理必须坚持》，载《红旗》，1982年第5~7期。

[10] 参见贺菊煌（1979）：《关于生产资料优先增长问题》，载《经济研究》，1979 年第 9 期；余永定（1985）：《试论生产资料生产优先增长问题》，载《改革与战略》，1985年第4期；又见余永定在其论文集《一个学者的思想轨迹》（北京：中信出版社，2005年）中的其他相关论文。

[11] 杨永华在《产业高级化不应是由轻向重的过渡》（载《南方日报》2003年9月11日）中说得正确：列宁在 1922年"提出的农轻重产业结构理论，是18、19世纪产业革命的理论概括（也就是早期经济增长理论的概括——吴敬琏注）。但是，随着工业化的深入发展，产业结构的迅速变化，农轻重产业理论的不足日益明显地暴露出来，已经无法准确地反映今日的产业结构，这是不争的事实。中国沿用了30多年的农、轻、重产业理论，在20世纪80年代中期已经废除。应当说，这是一个与时俱进的理论进步"。

[12]A. G. B. Fisher（1935）：*The Clash of Progressand Security*（《进步和安全的冲突》），London: Macmillan; C. G. Clark（1951）：*The Conditionsof Economic Progress*（《经济进步的条件》），London: Macmillan。

[13]T. P. Hill: "On Goods and Services"（《论商品与服务》），*The Review of*

Income and Wealth， Vol.23（Dec.），Issue 4，1977.这里的译文转引自杨圣明、刘力（1999）：《服务贸易理论的兴起与发展》，载《经济学动态》，1999年第5期。

[14] 详见杨圣明、刘力（1999）：同前引文。

[15] 奎恩、巴洛奇、兹恩（1997）：《创新爆炸》，转引自李冠霖（2002）：《第三产业投入产出分析》，北京：中国物价出版社，2002年，第6页。

1.3 本书的结构

本书的以下章节将就我国增长模式转换和工业化道路选择这个总题目分五个部分进行讨论：

在第2章，我们将对发展经济学中有关增长问题的理论演进作一简要总结，我们用整整一章的篇幅来讨论这个问题并作出总结的原因，是一些支持把资本和资源密集型的重化工业作为国民经济的主导产业、主张靠对它的大量投资和它的超常增长拉动整个经济快速发展的学者，经常引用20世纪30～40年代某些经济学家的言论来论证这样做的“合规律性”。这使不少对于先行工业化国家经济发展的历程以及与之相关的经济学进展没有做过深入研究的人们，误以为上述种种做法都是发展经济学的定论，把投资驱动的增长模式看作各国经济发展的常规，把实现“重化工业化”看作“各国工业化的必经阶段”、“经济发展的必然选择”、“中国工业化进程的必经之门”或“不可逾越的阶段”[1]。事实上，自从20世纪中期以来，发展经济学已经经历过许多重要的理论创新。不对发展经济学中的增长理论作一系统的梳理，就不可能建立起正确的分析框架，而只能把一些已经过时或已被证明为错误的观点当作理论指导。

第3章，将对现代经济增长中效率提高的主要源泉作出归纳。这样做的目的，是为了具体说明先行工业化国家是怎样实现增长模式转换的，使我们从中汲取对自己有用的经验和教益。在前一阶段的讨论中有这样一种意见，认为依靠技术进步和效率提高的增长模式固然十分理想，但是我国经济基础薄弱，要在这样的条件下转变到现代经济增长模式，乃是一种期待跨越式发展的梦想。我们想在第3章中说明，这种说法与先行工业化国家发展的历史事实不符。它们全面转入现代经济增长是在第二次产业革命发生之时，即在19世纪70～80年代。他们在当时相当落后的经济条件下实现的技术进步和效率提高，我们今天不但有条件做到，而且由于具有格申克龙所说的后发优势（the advantages of backwardness），完全能够做得更好。

第4章，讨论中国增长模式和工业化道路存在的问题。虽然先行工业化国家在19世纪下半叶走上了主要依靠效率改进实现经济增长的道路，但早期经济增长模式却在中国产生了强大的影响，新中国成立后，采用苏联式的“社会主义工业化路线”进一步加强了这种影响。改革开放以来，这一问题引起了广泛关注，但由于根本性的体制问题没有解决，

经济增长模式转变的任务并未实现。最近几年，更出现了以大量低效率投资支持为突出特征的“重化工业化”浪潮，使国民经济不能按照“扬长避短、发挥优势”的原则配置资源，并放松了对技术创新和产品升级的关切和努力，经济整体效率下降，对我国经济持续发展造成种种严重隐患。在这一章，我们还将就一些支持现有增长模式的流行意见进行扼要的评论与商榷。

第5章，讨论我国粗放增长模式的另一项重要内容：尽力扩大对外贸易顺差，用外需弥补内需的不足。二战结束以后，以日本为首的一些东亚国家和地区先后采取了以本国货币汇价低估以及适度的关税和非关税保护为特征的出口导向政策。这种政策有效地抑制了进口，刺激了出口，以旺盛的出口需求支持了有关国家和地区经济的高速增长。中国在改革开放以后也引进了出口导向政策。特别是在1994年的外汇改革中，双重汇率并轨，人民币深度贬值，这标志着中国全面转向出口导向政策。这一转变使中国的对外经济关系在20世纪90年代取得了巨大的成功。但是，正像采取出口导向政策的其他国家和地区那样，在成功实施这一政策若干年以后，它的消极方面也会逐渐表现出来；应对失当，甚至会引发系统性危机。本章将对中国长期实施这一政策所导致的问题和应对的办法进行深入的探讨。

第6章，讨论中国为了转变增长模式需要采取的实际措施。我们在这一章里指出，通过将促进技术进步、大力发展服务业、普及应用信息通信技术以及加快农村劳动力向城市工商业的转移放在优先位置，可以改进和提高经济增长的效率，但由于不同的制度安排在激励经济主体行为方面导致的后果不同，我们始终要把着眼点特别放在改进基础性制度安排上。在这一分析的基础上，本章进而提出了实现增长方式转变必须的重点改革措施。在本章的末尾，同时也是全书的末尾，我们强调指出，改革的关键在于加快政府职能转变，建设有限的和有效的政府。转变经济增长模式和走新型工业化道路是否能够成功，最终取决于政府职能的转变能否顺利实现。

[1] 参见《成为新一轮国际产业转移首选地——中国经济重化工业化》，载《香港商报》，2004 年 2 月 26 日；《二次工业化——中国民营企业的工业化进程》，载《商务周刊》，2004年3月2日；《中国进入重化工时代》，载《中国科技财富》，2004年4月1日。在这种思维定式下，对“经济重型化”的方针提出质疑，就被归纳为企图“跨越”、“绕开”、“绕过重化工业化这个历史必经阶段而直达工业化”（参见《＜广东：重化工业强劲增长说明了什么＞编者按语》，载《南方日报》，2003年9月11日；《何祚庥：工业重型化阶段不能跳跃》，载《科学时报》，2005年1月18日；《厉以宁回应吴敬琏：重型化是中国经济必经阶段》，载《北京晨报》，2005年3月17日）。

第2章 从早期经济增长到现代经济增长

凯恩斯说过："经济学家和政治哲学家的思想，无论对错，都比通常所想的更为有力。这个世界实际上就是被这些思想统治着的，很少例外。讲求实际的人们自以为能够与所有精神世界中的影响绝缘，到头来不过是某位已故经济学家的奴隶。"[1]在经济增长模式与工业化道路问题上又何尝不是如此？

我国20世纪90年代以来出现的投资热潮和产业结构重型化运动，是特殊的体制条件和政策环境的产物。但是，由于这一潮流的倡导者引用20世纪上半期某些经济学家的论著来支持自己的主张，使许多人误以为投资驱动的增长是各国经济增长的常规，"'重化工业化'是经济发展的必经阶段"乃是当代发展经济学的定论。结果，有关我国是否正在进入"重化工业化"这个各国经济发展的"必经阶段"的争论刚刚开始，就有主流传媒满怀信心地宣称："现在，政府、学界和企业界显然已经取得了这样的共识：重化工业化是中国经济不可逾越的阶段。"[2]其实在20世纪50年代以后，发展经济学已经经历过好几次重大的革新，增长理论已经有了一系列里程碑式的突破。只要稍微留心一下争论的有关文献就会发现，"重化工业化"的支持者所引以为据的观点，基本上出自50年代以前的发展经济学文献。

鉴于这种情况，我们在讨论中国的实际问题以前，有必要先对经济增长模式以及相应的增长理论演变的全过程作一番系统的梳理，以便确定应当运用什么样的理论框架来分析我们面对的问题。

以萨缪尔森的《经济学》教科书为开端，现代经济学把先行工业化国家的经济发展大体上划分为四个阶段；对应于不同的发展阶段，存在着不同的增长模式。对于这四个阶段，虽然不同的经济学家有不同的命名，但他们对不同发展阶段和不同增长模式内容的分析却几乎如出一辙[3]。这四个发展阶段和它们的增长模式分别是：

（1）"起飞"前，即第一次产业革命以前的阶段。这个阶段的主要特点是，经济增长缓慢并且主要靠增加土地和其他自然资源投入实现。波特把它定义为"生产要素驱动阶段"。当时的主要经济学家，从斯密、马尔萨斯到李嘉图都对这种增长模式的前景或多或少持有悲观的预期。这使经济学获得了"阴郁的科学"（dismal science）的称号。

（2）从18世纪后期第一次产业革命发生到19世纪后期第二次产业革命开始前的"早期经济增长"阶段。在这个阶段中，经济增长开始加

速，原因是产业革命用机器操作代替手工劳动，打破了自然资源对增长的限制，使机器大工业迅速发展，劳动生产率大幅度提高。为了用机器替代手工劳动，就要大量发展资本密集的机器制造业和作为机器制造业基础的其他重工业，因此，经济增长归根到底要靠投资驱动。波特把这一发展阶段定义为“投资驱动阶段”。

（3）第二次产业革命以后的“现代经济增长”。这个阶段的经济增长模式和早期经济增长阶段的增长模式的区别在于，经济增长已经主要不是靠资本积累驱动，而主要靠技术进步和效率提高实现。库兹涅茨把这种增长模式叫“现代经济增长”，波特把这个阶段定义为“创新驱动阶段”。

（4）20世纪50年代以后开始逐步向信息时代或者知识经济时代过渡。这个时期出现了以电子计算机、互联网等为核心的现代信息技术（IT）或信息通信技术（ICT），信息化成为经济增长的重要特征（详见本书第3章3.3）。

就我们所讨论的工业化过程问题而言，所涉及的主要是（2）、（3）两个阶段。那些被引用来支持“投资决定论”和“重化工业化论”的论著，基本上是其中第（2）阶段的早期经济增长模式的理论概括。

[1]引文重译自下述文字：“The ideas of economists and political philosophers， both when they are right and when they are wrong， are more powerful than commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men， who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence， are usually the slaves of some defunct economist.”见John Maynard Keynes， *The General Theory*（New York: Harcourt Brace and World，1964），p.383。

[2] 《成为新一轮国际产业转移首选地——中国经济重化工业化》，载《香港商报》，2004年2月26日。

[3] 萨缪尔森在他的开创性《经济学》教科书从它的早期版本到最近的第18版，一直保持了“经济增长的进程”这一章节，并把先行工业化国家的经济增长按其增长模式的不同，区分为“起飞前的阶段”、“早期经济增长”和“现代经济增长”等三个阶段。研究竞争力的专家迈克尔·波特在他的《国家竞争优势》一书中把各国竞争力的发展划分为四个阶段，即：（1）生产要素驱动阶段，在这个阶段，竞争的优势来自基本生产要素，如低成本的劳动力和自然资源；（2）投资驱动阶段，竞争力的提高主要靠大规模投资于成熟技术和先进的机器设备；（3）创新驱动阶段，在这个阶段，企业靠产品、加工技术、市场营销和其他方面的持续创新来提高竞争力；（4）财富驱动阶段，追求人的个性的全面发展和高质量的生活成为经济发展的主要驱动力。其中，前面三个阶段与萨缪尔森的三阶段相类似（参见迈克尔·波特（1990）：《国家竞争优势》，李明轩、邱如美译，北京：华夏出版社，2002年，第532~561页）。

2.1 早期经济增长和相关的理论

随着第一次产业革命[1]的进行，经济增长摆脱了“起飞前”由土地等自然资源的严格约束所导致的停滞状态，用机器作业代替手工劳动使增长大大加快。在以第一次产业革命开发出来的技术为支撑的“早期经济增长”阶段，增长主要靠对机器大工业的投资驱动，产业结构出现了重工业比重不断上升的趋向。

2.1.1 早期经济增长和狭义工业化

这个阶段人们所理解的工业化，是狭义的工业化，即稀缺资源从农业向工业转移，通过物质生产部门产出，即工农业总产出中大机器工业份额和传统农业份额的此长彼消，实现“农业国向工业国的转变”[2]。要用机器大工业作业代替手工劳动，就要生产机器和生产生产机器的机器以及其他重工业产品，这样，经济增长就要以资本密集的重工业的高速度增长作为基础。所以这一增长模式的最大特点，就是增长靠资本积累和资本对劳动比例的提高（资本深化或称资本有机构成[3]提高）实现。因此，早期研究工业化问题的学者又把工业化定义为“资本化”，即“在一定的生产过程中扩大利用资本并加深利用资本”[4]。这一时期的经济增长率较之19世纪后期发生第二次产业革命后的经济增长率低得多；同时，经济增长的绝大部分可以用资本和其他投入品的增长来解释。

2.1.2 理论概括一：从资本有机构成提高到社会矛盾激化

早期经济增长为先行工业化国家带来了极大福利，同时也带来不少严重的经济社会问题。当时很多有识之士，包括空想社会主义者、哲学激进派、19世纪晚期出现的费边社（Fabian Society），都注意到了工业化过程中出现的童工、工人超时劳动、贫民的恶劣居住条件、疾病、环境严重破坏等社会问题[5]，并使他们做出了多方面的探索，提出种种方案，并谋求立法等方面的社会改良。同时，政府也不能再对这一切视而不见，渐次采取措施加以回应。

马克思的经济理论形成于这个增长阶段的末期，对这种增长模式内在矛盾的分析批判也最为尖锐和深刻。他在19世纪60~70年代写作的巨著《资本论》中，深入解剖了西欧国家在这个增长阶段中的一个基本经济现象，即与资本积累过程相伴随的不变资本对可变资本、资本对劳动比率的提高（“资本有机构成”的提高）。

一方面，马克思对资本积累推动生产力发展的巨大作用给予了很高的评价。他早在1848年与恩格斯合著的《共产党宣言》中就已指出：“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。自然力的征服，机器的采用，化学在工业和农业中的应用，轮船的行驶，铁路的通行，电报的使用，整个大陆的开垦，河川的通航，仿佛用法术从地下呼唤出来的大量人口，——过去哪一个世纪料想到在社会劳动里蕴藏有这样的生产力呢？”[6]

另一方面，马克思根据资本积累过程中资本有机构成不断提高的特性，揭示了“资本积累的历史趋势”。他首先指出，随着资本有机构成的不断提高，必然出现两种不以人们意志为转移的必然性，这就是：

（1）“平均利润率下降的规律”，即随着不变资本比重的提高和能够创造剩余价值（利润）的可变资本比重的下降，平均利润率趋于下降。利润率的降低使竞争加剧，出现资本的积聚和集中，导致大资本与中小资本之间矛盾的激化和垄断的出现。马克思说，“在一个社会里，只有当社会总资本或者合并在唯一的资本家手中，或者合并在唯一的资本家公司手中的时候，集中才算达到极限”[7]。垄断使整个社会变成一个巨大无比的企业，为社会主义公有制（社会所有制）准备经济基础。

（2）“相对过剩人口（即失业人口）不断增加的规律”，有机构成提高意味着在资本总量中用以支付工人工资的可变资本份额的降低，这必然导致就业岗位的相对减少和劳动者工资水平的相对降低。就业会越来越困难，工人的工资水平也无法提高。马克思说：“资本积累最初只表现为资本的量的扩大，但……它是通过资本构成不断发生质的变化，通过减少资本的可变部分来不断增加资本的不变部分而实现的。”[8]“工人人口本身在生产出资本积累的同时，也以日益扩大的规模生产出使他们自身成为相对过剩人口的手段。这就是资本主义生产方式所特有的人口规律”[9]。这种相对人口过剩的结果一定是无产阶级的贫困化以及无产阶级和资本家的矛盾加剧。

总之，根据19世纪中期西欧国家的增长模式，马克思证明了沿着这样一条工业化道路发展，一定会出现巨大无比的垄断企业和激化无产阶级与资产阶级之间的矛盾。这样，“资本主义私有制的丧钟就要响了。剥夺者就要被剥夺了”[10]。

2.1.3 理论概括二：从“生产资料优先增长规律”到“社会

主义工业化路线”

如果说生活在资本主义制度已经确立的英国的马克思从资本主义的早期经济增长中看到了它所蕴含的社会危机，生活在“与其说是苦于资本主义，不如说是苦于资本主义发展得不够”[11]的俄国的列宁则剥离了其中的阶级冲突等社会学内容，从产业结构变化的角度，将其总结为“生产资料优先增长规律”。这一“规律”后来成为斯大林的“社会主义工业化路线”的理论根据。

1893年，时年23岁的列宁在论证贫困并不能阻止资本主义在俄罗斯发展的论文《论所谓市场问题》中，论证了在资本有机构成提高的前提下，可以从马克思的再生产理论中推导出工业化过程中“生产资料优先增长规律”，即：“增长最快的是制造生产资料的生产资料生产，其次是制造消费资料的生产资料的生产，最慢的是消费资料生产。”[12]他说：“生产资料增长最快这个规律的全部意义和作用就在于：机器劳动的代替手工劳动（一般指机器工业时代的技术进步）要求加紧发展煤、铁这种真正‘制造生产资料的生产资料’生产。”[13]“技术愈发展，手工劳动就愈受排挤而为许多愈来愈复杂的机器所代替，就是说，机器和制造机器的必需品在国家全部生产中所占的地位愈来愈大。”[14]

20世纪20年代，在面对资本主义国家的包围、具有建立强大的军事工业迫切需要的苏联，“生产资料优先增长”的理论被推演为“优先发展重工业的社会主义工业化路线”[15]。

在1924～1928年苏共党内的“工业化论战”中，托洛茨基派（“左派”）首先提出，新经济政策实际上是一种“渐进复辟资本主义的政策”，这种政策使富农和城市资产阶级的力量得以加强，因此他们主张最大限度地把资源从农业中抽调到工业中来，以便实现工业，特别是重工业的高速度增长，“从不断增加工业投资的坚定政策中寻找出路”。托洛茨基派的这种主张受到布哈林派（“右派”）的批判。斯大林也指斥托洛茨基所要求的“超工业化”（要求年增长速度超过10%）“完全脱离了苏联的现实”。

但在“中派”和“右派”联盟取得论战的胜利，托洛茨基派政治上被击溃、组织上被清洗和镇压以后，理论和政治的钟摆摆向另一方向。斯大林指称布哈林继续执行新经济政策和保持经济上平衡发展的主张，是代表富农资产阶级的“右倾机会主义”观点。此时，斯大林重新提出高速进行工业化和优先发展重工业的“社会主义工业化路线”问题。[16]

斯大林认为，在共产党执政以后，应当而且能够自觉运用生产资料优先增长的规律，在工业，特别是重工业的带动下实现国民经济的高速发展。他说：“不是发展任何一种工业都算作工业化。工业化的中心，工业化的基础，就是发展重工业（燃料、金属等等）。归根到底，就是发展生产资料的生产，发展本国的机器制造业。”[17]资本主义国家工业化通常是从轻工业开始，只有经过一个长时期，轻工业积累了利润，积累

才逐渐转到重工业去；我国共产党“拒绝了‘通常的’工业化道路，而从发展重工业开始来实行国家工业化”。[18]斯大林的这一优先发展重工业的方针在1928年“批判右倾机会主义”声中被正式确立为苏联共产党的路线，称为“社会主义工业化路线”。

专栏 2.1 从“工业化论战”到斯大林工业化路线的确立

1924年列宁去世后，苏联共产党内各派间围绕1921年开始实施、其实质为恢复市场经济的“新经济政策”何去何从的问题展开了激烈的论战。

在论战中，托洛茨基派（“左派”）认为，新经济政策对私人做了危险的让步，使富农和资产阶级的力量大大增强。“左派”最主要的理论家普列奥布拉任斯基认为，市场规律与通过强制积累加快发展生产资料部门是矛盾的。在他看来，建立强大工业基础是社会主义国家经济发展的根本保证，而工业的发展需要有比较多的积累；一个国家越是落后，越是需要更多的积累。国营工业应当依靠自己的市场垄断地位，通过向农民经济抽取剩余而迅速发展，在工业基础扩大的同时逐步消灭小农的私有经济，直到实现完全的社会主义。

布哈林派（“右派”）主张继续执行新经济政策，强调通过市场关系向社会主义过渡，认为农民为工业提供积累就是过渡时期社会主义积累的基本途径。他指出，普列奥布拉任斯基理论的错误在于忽略了农民市场和农民经济对工业发展乃至整个国民经济的重要性，并反复强调，国民经济这个整体中各个部分之间存在着相互依赖关系，“农民的有支付能力的需求愈大，则我们的工业就发展得愈快”；因此，各个部门之间应当“平衡”发展。他还提出口号：“应当对全体农民，对农民的所有阶层说：发财吧，积累吧，发展自己的经济吧！”当时许多杰出的经济学家如康德拉捷耶夫和恰亚诺夫（Alexandel V. Chayanov，1888~1939）等人都支持布哈林的主张。例如，康德拉捷耶夫要求降低“工业发展无法支持的速度”，从生产资料向消费资料转移投资，并减轻“发展中的农村阶层”的“特别沉重的税收负担”，进口消费品来满足农民的需求；恰亚诺夫则反对行政力量介入农业生产过程，反对集体化。[19]

在苏联共产党内居于支配地位的斯大林支持布哈林，使“”右派在理论和政策层面上取得了暂时的胜利。1926年10~11月召开的俄（共）布第十五次代表会议明确提出：“把农民仅仅作为征税的对象，用课以过重的税赋和提高工业品出厂价格的办法来从农民经济中榨取更多的资金，这不可避免地会阻碍农村生产力的发展，减低农业的商品率，使工人阶级和农民的联盟有破裂的危险，并使社会主义建设受到威胁。”[20]

但是，斯大林在反对托洛茨基派的政治斗争中取得胜利以后，急速改变了他的打击方向。他在1928年中的多次讲话中提出，“为了推进工业化的发展，为了消除我国的落后状态”，应当向农民收取“类似贡款的东西”。接着，就发动了“与右倾机会主义作坚决斗争”的批判布哈林运动。布哈林被列举的罪名是：（1）宣扬“富农”和“企业家”可以和平步入

社会主义的“阶级利益协调论”；（2）否定忽视“个体农民是最后一个资本主义阶级”的“列宁主义原理”；（3）企图“取消国家对市场的调节作用”，要求按市场原则调整粮食价格；（4）反对国家向农民收取“贡款”和利用工农业产品“剪刀差”向农民征收超额税来解决重工业建设所需要的资金的积累问题；（5）鼓吹“平衡论”，反对优先发展重工业，企图使俄罗斯成为永远“只能生产印花布的、资本主义国家的附庸”。后来，布哈林被进一步指认为叛徒、黑帮分子和帝国主义间谍，并在1938年被处决。

这样，斯大林“优先发展重工业”的方针被确立为党的路线，并在这一路线的指引下，制定了“以在我国创立一种不仅能把全部工业，而且能把运输业和农业都按社会主义原则改造和改组的重工业”作为“基本任务”的苏联第一个五年计划（1928~1932）。1932年苏联第一个五年计划提前完成时，斯大林根据重工业产值已占到工农业总产值70%以上和“资本主义分子最终地和永远地被排挤出工业范围以外”的情况，宣布苏联已经实现了社会主义国家工业化[21]。1936年，斯大林《关于苏联宪法草案的报告》中宣布“我们苏联社会已经基本上做到了实现社会主义，建立了社会主义制度，即实现了马克思主义者又称为共产主义第一阶段或低级阶段的制度”[22]；1939年，联共（布）十八大决议更进一步宣布，苏联“已完成了无产阶级的社会主义建设并从社会主义逐步过渡到共产主义阶段”[23]。

直到晚年授意以苏联科学院经济研究所的名义编写《政治经济学教科书》的时候，斯大林也没有忘记指示写作班子，把他的“社会主义工业化路线”提升到“马克思主义再生产理论的基本原理”的高度。他说：“关于社会生产之分为生产资料的生产与消费资料的生产的原理；关于在扩大再生产下生产资料生产的增长占优先地位的原理；关于第I部类和第II部类之间的比例关系的原理；关于剩余产品是积累的唯一源泉的原理，关于社会基金的形成和用途的原理；关于积累是扩大再生产的唯一源泉的原理——马克思主义再生产理论的这一切基本原理，不仅对于资本主义社会形态是有效的，而且任何一个社会主义社会在计划国民经济时，不运用这些原理也是不行的。”[24]1954年，《政治经济学教科书》正式出版并在各社会主义国家成为权威的政治课教科书以后，在社会主义各国，投资（积累）趋动的增长模式，也就成为符合“马克思主义再生产理论的基本原理”的基本模式了。

根据戴维斯（R. W. Davies，1989）：《苏联的经济和社会政策：1917~1941》（载马赛厄斯（Peter Mathias）等主编（1989）：《剑桥欧洲经济史（第八卷）》）、郑异凡（1997）：《布哈林论稿》（北京：中央编译出版社，1997年）和斯大林的有关论著编写。

在20世纪20年代，大部分苏联经济学家并不认为，马克思《资本论》关于生产资料生产（第I部类）和与消费品（第II部类）生产之间比例关系的原理适用于苏联社会主义经济，因为无产阶级国家可以“自觉地”或“自由地”规定生产资料部门与消费资料部门的比例，以便加快经济技术落后的苏联的经济发展。用当时在苏联的计划委员会任职的费尔德

曼（Grigorii A. Feldman）的话说，“无产阶级成了生产的主体，他可以在生产资料生产和消费资料生产之间任意分配自己的力量”。[25]

也正是这位费尔德曼，在理论上为计划机关应进行有利于生产资料部门发展的计划准则提出了系统的论证。费尔德曼在1928年受命为制定长期计划建立一个理论模型。他假定资本是制约增长的主要因素，在资本产出率已知的条件下，生产资料部门在总资本中的比例越大，则增长率越高。因而，计划制定者的主要任务之一，就是尽可能把投资用于生产资料生产。他还提出，为了提高增长率，需要实现重工业化和电气化。[26]他的理论观点实际上是后来的哈罗德-多马模型（详见本章2.1.5）的先驱。

1928～1929年，苏联计划当局根据费尔德曼模型制定了10～20年的苏联经济发展“总计划”。这是一个名副其实的“超工业化”计划。根据这个“总计划”，当1938年苏联第二个五年计划完成时，主要重工业产品的年产量应为：煤炭54000万吨（1940年实际生产16600万吨），生铁7 800万吨（1940年实际生产1 500万吨），钢8 200万吨（1940年实际生产1 830万吨）；计划期间，劳动生产率预计每年增长约25%，总产量在12年中增加19倍。据苏联国家计划委员会《计划经济》杂志报道，在1930年的一次讨论中，苏联著名经济学家斯特鲁米林（Stanislav G. Strumilin，1877～1974）说，按照当时采用的这种计划方法，苏联应当得到4倍于地球容积的铁产量！[27]正如埃尔曼（Michael Ellman）所指出，费尔德曼等人在1928～1930年间的计算显然是过分乐观了，把完全不可能实现的目标看作是行得通的。“要想实现这些目标就会对经济产生灾难性的后果。”[28]

到20世纪30年代，苏联经济学家甚至认为，优先发展重工业“不仅是工业发展比较落后的国家”，而且是“一般进行扩大再生产的国家的发展规律”，是“包括发达社会主义在内的整个社会主义时期工业发展的规律”。[29]后来的社会主义国家，包括中国在内，都是沿着这条道路进行工业化的。

苏联经济学家坚守19世纪的教条，认为只有物质生产劳动才创造价值，服务活动只作为社会总产品的消耗来处理。这样，他们所说的工业化是不包含服务业发展的狭义工业化，而实现工业化只是意味着工业总产值在工农业总产值中处于支配地位。更重要的是，斯大林所推行的重化工业化是以国家所有制为基础的，国家所有制乃是所谓“自觉地”或“自由地”规定生产资料部门与消费资料部门的比例关系的制度基础。与先行工业化国家以扩展市场作用为突出特征的早期经济增长模式不同，在这类国家，市场力量促使增长向更有效率的增长模式转型；而在计划经济体制下，为了尽可能高速度地发展盈利性不高的重工业，可以通过计划定价低估各种生产要素的价格来保证过度投资和优先发展重工业的方针得到贯彻。[30]

2.1.4 理论概括三：从“霍夫曼定理”到“重化工业化阶段”

在西方国家的经济学家中，德国的霍夫曼在1931年出版的《工业化的阶段和类型》一书中根据多个国家工业化过程中工业内部结构变化的数据概括出与列宁的“生产资料的优先增长”相类似的结论。他说，“从一个社会整个生产结构来看，工业化的主要特征是资本品的相对增加以及消费品的相对减少。在这个意义下，工业化可以定义为生产的‘资本化’”。霍夫曼根据20多个国家到20世纪初期的工业化发展历程，把各国的工业化过程划分为早期、早中期和晚中期等三个阶段，在这三个阶段中，消费品工业与资本品工业之间的产值比率分别为5（+1）、2（+1）和1（+1）。而在最先进的工业化国家美国，1925—1927年这一比率已经反转为0.8：1，即资本品占优势。根据这种发展趋势，霍夫曼推断，当这些国家进入工业化的更高阶段时，资本品工业的生产将超越消费品工业的生产，成为占优势的部门。[31]

由于当时还没有把服务业看作一个基本产业，在经济只有工业和农业两个基本部门的理论框架下，资本品工业在工业中占优势也就意味着它在整个国民经济中占有优势。后来，霍夫曼的这个预言被人们推演为工业化后期阶段将是重工业化阶段、重工业将成为带动经济增长的主导产业的“霍夫曼定理”。需要指出的是，这个“霍夫曼定理”并不是一个真正的科学定理，而只是根据先行工业化国家工业化早期和中期的经验数据外推到工业化后期阶段所得出的结论；或者说，是在过去的变化趋势将会在以后持续下去的假定前提下对未来作出的预言。显然，它只是一个有待证明的假说。

问题在于，西方国家工业化中后期的历史发展并没有证实这一假说（详见本书3.2.1）。

霍夫曼的结论从一开始就受到一些发展经济学家的质疑。库兹涅茨在《现代经济增长》一书中引用日本经济学家盐谷佑一（Yuichi Shionoya）的论述[32]，批评霍夫曼关于资本品和消费品的划分不够确切[33]，并且认为：“在美国的经济发展中，看不出存在什么‘霍夫曼定理’，因此，根据美国经验不得不放弃它。”[34]随着西方国家进入不是重工业“优先发展”，而是服务业异军突起的工业化后期，在20世纪60年代以后，除了在讨论工业内部结构问题时偶尔还有人提到霍夫曼的有关看法，霍夫曼的名字就很少在国际论坛上讨论发展经济学的学术论文中被提到了。

不过，在某些发展中国家的特定发展阶段，例如在日本战后初期的“高速增长时期”，人们往往用“霍夫曼定理”来说明重工业在工业中的比例偏高的现象。至于讲到整个国民经济的产业结构，日本经济的“服务化”甚至比美国来得更早（详见本书第3章3.2.1关于日本战后产业结构变化的讨论）。

虽然“霍夫曼定理”只是一个并未被后来的经验数据证实的假说，但在中国，由于受到一些广为流传的产业经济学和发展经济学教科书的影响，它常常被看作一个分析工业化进程的可靠工具，并在政策辩论中被援引作为论据。这种情况之所以能够发生，也许是因为它的内容恰好与曾在我国处于支配地位的苏联工业化理论和经验有许多共通的地方。

2.1.5 理论概括四：哈罗德-多马增长模型

对先行工业化国家的早期增长模式更一般的概括，是英国经济学家哈罗德（Roy F. Harrod，1900～1978）和波兰裔美国经济学家多马（Evsey D. Domar，1914～1997）分别于1939年和1946年作出，并在发展中国家流行多年的哈罗德-多马增长模型。这一模型大体上可以看作费尔德曼模型的延伸，特别是多马，明显地受到了苏联理论和实践的影响。

哈罗德-多马模型的表达式为：

$$g=i/v$$

其中，g代表增长率，i代表投资率，v代表资本-产出比率。哈罗德多马模型的一个基本假定，是资本-产出比率v不变。在这样的条件下，一个国家产出总量的大小就取决于资本存量的多少，产出增长的快慢就取决于投资率的高低，投资越多则增长越快。

虽然哈罗德和多马都并不是要提出一种发展理论，但哈罗德-多马模型却被广泛用到了发展中国家政策制定的过程之中。这些国家制定发展计划的通常程序是：先确定一个目标增长率，而后估算“需要”多少投资来达到目标增长率，再制定政策措施来筹集必要的资金。实际上经济增长与投资之间往往并不存在这种稳定的联系。

哈罗德-多马增长模型还有多个变种或派生模型，罗斯托（Walt W. Rostow，1916～2003）的“起飞论”和“双缺口模型”就是其中两个最有名的例子。这类变体往往认为，发展中国家非常贫困，自身的储蓄率难以提高，这样，必要的投资率与国内储蓄率之间就存在缺口，需要发达国家的援助来弥补[35]。

罗斯托在1960年出版了《经济增长的阶段》一书，认为发展的关键因素是投资率能否上升到一个临界点（比如说由5%上升到10%）。当投资率到达了这个临界点，经济就“从起飞进入自我持续的经济增长阶段”。罗斯托提出，西方国家可以提供援助来弥补“起飞”所必需的投资。库兹涅茨在1963年指出：“在所有案例中，我们都没有发现在经济起飞阶段存在罗斯托教授所假设的净资本形成率增加一倍（或更多）引起国民生产总值增长加速的情况。”[36]由于没有得到经验数据的证实，罗斯托的理论没有被广泛接受。

“双缺口模型”（Two-Gap Model）是由后任世界银行副行长的经济学家钱纳里（Hollis B. Chenery，1918~1994）和经济学家斯特劳特（Alan M. Strout）在1966年提出的。在这个模型中，一个缺口是投资缺口，另一个缺口是贸易缺口。从总供给和总需求恒等条件中，可以推导出投资与储蓄之差（储蓄缺口）等于进口与出口之差（外汇缺口）。这意味着如果一个国家的储蓄不足以满足投资的需求，就要求对外贸易有一个数额相等的赤字与之平衡，即需要从国外引进资本（或外援）。所以，它以哈罗德-多马模型为基础，提供了计算需要引进外资（外援）数量的一个框架。[37]

虽然哈罗德-多马增长模型在20世纪中期因为与经验不符而受到阿布拉莫维茨（Moses Abramovitz，1912~2000）和索洛的质疑（详见本章2.2），随后为经济学的主流所否定，但是许多发展中国家的领导人始终坚信实现快速增长的秘诀在于努力提高储蓄率和争取外援，以便增加投资；直到90年代，世界银行在工作中也仍然广泛采用“双缺口模型”作为基本的分析工具。这种奇怪的现象使得长期在世界银行工作的经济学家伊斯特利（William Easterly）不禁感叹：“50年已经太久！”[38]国内不少发展经济学教科书也依然对哈罗德-多马增长模型和以之为基础的“起飞理论”和“双缺口模型”不加分析地介绍。

[1] 多数经济史家把第一次产业革命的起讫年代大致上定于1770年到1870年之间。

[2] 张培刚根据20世纪前期经济学用语的情况指出，industry（工业、产业）一词有狭义的用法和广义的用法之分。前者是指“制造业，以有别于农业以及商业与运输”，后者则“可以应用于一切经济活动，如C. 克拉克所定义的第一产业、第二产业和第三产业”。当时多数研究工业化的学者包括张培刚在内，用industry指称制造业。他说，“我们将狭义地使用这个概念。狭义的工业只包括制造及机械生产”，而industrialization（工业化）也只是指“农业国转变为工业国”。参见张培刚（1949）：《农业与工业化》，武汉：华中工学院出版社，1984 年，第 3~4页，第248~252页。

[3] 在马克思主义经济学中，“资本有机构成”是指资本总量中不变资本对可变资本的比率。不变资本指以生产资料形态存在的资本，包括买原材料、买机器设备的资金，因为这部分资本并不创造剩余价值，所以叫不变资本；可变资本是指用以购买劳动力的资本，因为这部分资本在生产过程中产生价值增值（即创造剩余价值），所以叫做可变资本。

[4] 张培刚（1949）：《农业与工业化》，武汉：华中工学院出版社，1984年，第105页。

[5] 参见派克（1966）编：《被遗忘的苦难：英国工业革命的人文实录》，蔡师雄等译，福州：福建人民出版社，1983年；汤普森（1963）：《英国工人阶级的形成》，钱乘旦等译，南京：译林出版社，2001年。

[6] 马克思和恩格斯（1848）：《共产党宣言》，见《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1972年，第209页。

[7] 马克思（1867）：《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第688页。

[8] 同上书，第689~690页。

[9] 同上书，第692页。

[10] 马克思（1867）：《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第831~832页。

[11] 列宁（1905）：《社会民主党在民主革命中的两种策略》，见《列宁全集》，第9卷，北京：人民出版社，1965年，第614页。

[12] 列宁（1893）：《论所谓市场问题》，见《列宁全集》，第1卷，北京：人民出版社，1958年，第71页。

[13] 同上书，第88页。

[14] 同前引书，第88页。

[15] 据考证，列宁是在1922年写作的《俄国革命五周年和世界革命的前途》一文中，才从实际工作的角度第一次使用了农业、轻工业、重工业这样的产业分类（见《列宁选集》第 4 卷，北京：人民出版社，1960 年，第 664~666页）。从那以后，苏联和其他社会主义国家的文献往往把第I部类和第II部类、轻工业和重工业这两种不同的分类混为一谈。

[16] 章良猷（1985）：《苏联六十年来社会主义政治经济学若干问题的争论》，见《经济研究》编辑部编：《中国社会主义经济理论问题争鸣（1949~1985）》（下），北京：中国财政经济出版社，1985年，第596~600页。

[17] 斯大林（1926）：《关于苏联经济状况和党的政策》，见《斯大林选集》上卷，北京：人民出版社，1979年，第462页。

[18] 斯大林（1946）：《在莫斯科市选区选举前的选民大会上的演说》，见《斯大林选集》下卷，北京：人民出版社，1979年，第496页。

[19] 参见戴维斯（R. W. Davies，1989）：《苏联的经济和社会政策：1917~1941》，见马赛厄斯（Peter Mathias）等主编（1989）：《剑桥欧洲经济史》（第八卷），王宏伟等译，北京：中国社会科学出版社，2004年，第903~904页。

[20] 参见苏共中央马列研究院编：《苏联共产党代表大会、代表会议和中央全会决议汇编》（第3册），中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译，北京：人民出版社，1956年，第202页。

[21] 斯大林（1933）：《第一个五年计划的总结》，见《斯大林全集》第13卷，北京：人民出版社，1956年，第164~166页。

[22] 斯大林（1936）：《关于苏联宪法草案的报告》，见《斯大林选集》下卷，第399页，北京：人民出版社，1981年。

[23] 苏共中央马克思列宁主义研究院编：《苏联共产党代表大会、代表会议和中央全会决议汇编》（第5册），中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译，北京：人民出版社，1958年，第10~11页。

[24] 斯大林（1952）：《苏联社会主义经济问题》，见《斯大林选集》下卷，北京：人民出版社，1979年，第600页。

[25] 章良猷（1985）：《苏联六十年来社会主义政治经济学若干问题的争论》，同前引书，第597~599页。

[26] 关于费尔德曼模型，请参看多马（1957）：《苏联的经济增长模型》，见《经济

增长理论》（第9章），郭家麟译，北京：商务印书馆，1983年，第228~263页；以及埃尔曼（1987）：《格里戈里·亚历山德洛夫·费尔德曼》，见约翰·伊特韦尔等编《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第2卷，北京：经济科学出版社，1996年，第321~322页。

[27] 以上均见多马（1957）：同前引书，第259~263页。

[28] 埃尔曼：同前引文。

[29] 章良猷（1985）：同前引书，第599页、第596页。

[30] 关于这一点，林毅夫、蔡昉、李周在《中国的奇迹：发展战略与经济改革》（上海：上海人民出版社、上海三联书店，2003年）一书中作出了深刻的分析。

[31]Walther G. Hoffmann（1931）：*Stadien und Typen der Industrialisierung: Ein Beitrag zur Quantitativen Analyse Historischer Wirtschaftsprozesse*（《工业化的阶段和类型：对经济历史过程的数量分析》）.Jena: Verlag von Gustar Fischer.其英译本的标题改为The Growth of Industrial Economies。转引自张培刚（1949）：《农业与工业化（上卷）：农业国工业化问题初探》，武汉：华中工学院出版社，2002年，第96~102页。

[32] 盐谷佑一指出，随着对耐用消费品需求的增加，作为消费品的金属材料和化工产品在工业产品中所占比重都上升了。这显然不能解释为资本品比重的上升和消费品比重的下降。

[33] 库兹涅茨（1966）：《现代经济增长》，戴睿等译，北京：北京经济学院出版社，1991年，第125页。

[34] 转引自杨治：《产业经济学导论》，北京：中国人民大学出版社，1985 年，第61 页。关于“霍夫曼定理”和对于“霍夫曼定理”的批评，还可以参看方甲主编：《产业结构问题研究》，北京：中国人民大学出版社，1997 年，第34~37页。

[35] 对于哈罗德-多马增长模型和据此制定的增长政策（包括“起飞”理论和“双缺口模型”）的批评，可以参阅曾在世界银行长期任职的伊斯特利（2002）：《在增长的迷雾中求索——经济学家在欠发达国家的探险与失败》，北京：中信出版社，2004年，第26~50页。

[36] 库兹涅茨（1963）：《关于“起飞”的评注》（“Notes on the Takeoff”），转引自伊斯特利（2002），前引书第30页。

[37]参见H. Chenery& A. Strout（1966）：“Foreign Assistance and Economic Development”（《外国援助和经济发展》），*American Economic Review*， No.8，1966， pp.679~733。

[38]伊斯特利及其同事曾经对世界各国的经济增长进行大样本回归分析。研究发现，绝大多数国家前十年的增长率与后十年并没有什么相关性。罗斯托所说的起飞之后就是持续稳定的经济增长的说法也没有什么经验根据。参见William Easterly， Michael Kremer， Lant Pritchett， and Lawrence H. Summers（1993）：“Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks”（《好政策还是好运气？——国别增长表现与暂时性冲击》），*Journal of Monetary Economics*， Vol.32 No.3， pp.459~483。

2.2 现代经济增长和相关的理论发展

先行工业化国家进入工业化后期阶段以后，马克思关于平均利润率、就业水平和工资水平将趋于下降的预言并没有应验。在发达资本主义国家，平均利润率和失业率都维持在与过去没有太大差别的水平上，平均工资的水平还随着生产的增长而有所提高。“霍夫曼经验定理”关于资本品工业（或重工业）将在发达国家的国民经济中占优势的预言也没有应验。在19世纪后期第二次产业革命发生以后，在先行工业化国家的国民经济中，增长得最快的并不是工业，更不是重工业，而是在20世纪初期还没有被人们看作基本产业部门的服务业。服务业在工业产出还没有占到社会总产出一半时便异军突起，随后超过了工业，成为在总产出中占优势的产业部门。

马克思和其他学者根据先行工业化国家工业化早期经验对工业化后期发展情况作出的预言之所以没有得到应验，并不是由于他们在理论推导上有什么错误，而是由于这种推导的前提——先行工业化国家的经济实现了先前未曾预料到的变化，即在19世纪后期，先行工业化国家的经济增长实现了由主要依靠物质资本的积累和其他资源的投入驱动向主要依靠人力资本的积累和效率的提高驱动的转变。诺贝尔经济学奖获得者库兹涅茨把这个阶段的经济增长命名为“现代经济增长”[1]。

2.2.1 从早期经济增长到现代经济增长的革命性转变

最先意识到经济增长模式已经发生变化并提出自己关于经济增长的理论模型的经济学家，是1987年诺贝尔经济学奖获得者索洛。他从1956年开始在多篇文章中对哈罗德-多马增长模型提出了质疑[2]。索洛指出，如果像哈罗德-多马增长模型所假设的，单纯靠增加资本投入实现增长，在其他因素不变的条件下，必然会引起投资报酬递减和增量资本产出率（incremental capital/output ratio，简称ICOR）的提高，即投资效率的下降。这意味着保持一定的增长率的必要条件在于不断提高投资率。然而，投资率是不可能无限制地提高的。事实上19世纪后期以来美国的投资率也没有明显的提高[3]。如果哈罗德-多马模型是正确的，美国的增长率应当趋于下降。但事实并非如此，第二次产业革命发生以后美国的经济增长率较之19世纪前半期非但没有下降，还有较大提高。这说明经济增长除投资外，必定有其他的源泉。在这种分析的基础上，索

洛认为，这一增长源泉就在于技术进步。

根据这一分析，生产函数就应当写作：

$$Y = A \cdot K^{\alpha} \cdot L^{1-\alpha}$$

其中，*Y*代表GDP总量，*K*代表资本投入，*L*代表劳动力投入，α和（1-α）分别代表资本和劳动的生产弹性。增长的源泉除了资本*K*和劳动力L的投入之外，还有一个余值*A*。索洛把这个余值*A*定义为用全要素生产率（TFP）[4]度量的“技术进步”。这里所说的“技术进步”是一个很宽泛的概念，它不单指工艺改进，而是包括一切在资本、劳动投入不变的条件下引起产出增加的因素，是一般的效率提高[5]，或者说，是*A*这个变量作用的结果，比如人力资本投资和用于研发的无形资本投资起作用的结果。

索洛还运用美国的经验数据对新古典增长模型进行了增长计算检验（growth accounting test）。检验结果证实这一增长模型是可信的。他指出，在1909~1949的40年间，美国每人每小时的产出增长了一倍。其中87.5%来自技术变化，只有12.5%来自资本投入。[6]

索洛对哈罗德-多马增长模型提出质疑的目的是解释美国的现代经济增长，却由此和另一位美国经济学家斯旺（Trevor W. Swan，1918~1989）[7]提出了一个新的增长模型，即新古典外生增长模型，从而纠正了在经济学界流行多年的“资本决定论”谬误，在发展经济学的发展中具有里程碑的意义。

不过，新古典增长模型的问题在于把宏观意义上的技术进步（或一般意义上的效率改进）看作一个外生变量，因而无法解释为什么资本没有从富国流向穷国的趋势，以及为什么某些发展中国家的经济效率并没有与发达国家趋同[8]。因为按照新古典的外生增长模型，由于资本边际收益递减，资本更为缺乏的发展中国家的资本收益率应高于发达国家，资本的流动方向应当是从富国流向穷国，而实际上，大部分国际贸易和国际投资是发生在富国之间的；而且，既然技术是外生的，后发国家可以借用发达国家的发明，因而，在发达国家出现新的发明或创新的时候，发展中国家的增长率将会提高，而经常发生的情况，却是发达国家的创新并没有缩小发展差距，反而扩大了发达国家与发展中国家之间的鸿沟。正因为索洛模型存在着这样的不足，一些经济学家致力于解释、探索技术进步和效率提高的深层次原因，如诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨指出，技术进步来源于人力资本投资，即人的知识积累和技能提高。人力资本和物质资本不同，它乃是递增报酬的重要源泉。因此，专业化、人力资本积累和报酬递增总是和现代经济增长相伴而行的。[9]

20世纪80年代中期以来，兴起了以罗默、卢卡斯为代表的新增长理论（new growth theory），或内生增长理论（endogenous growth

theory），试图改进索洛模型，将全要素生产率或一般意义上的效率改进内生化，掀起了近20年增长理论研究的新热潮。

在新增长理论研究热潮中，多种多样的机制因素被引入到增长模型中，如罗默在生产函数中引入了知识（idea，或译思想）因素，由于知识的特殊性质使技术发明具有的正外部性（positive externalities）[10]，整个经济出现生产规模报酬递增的结果；他还通过引入一个研究与开发（R&D）部门来解释技术进步的内生来源[11]；卢卡斯则用人力资本的外部性来解决新古典增长模型中需要用人均资本存量差异才能解释的国别收入差异的问题，认为"从传统农业经济向现代经济增长转型的关键在于人力资本积累率的提高"[12]。

内生经济增长理论将技术进步看作是内生的，并试图用内生的因素，如制度环境等解释为什么有的国家富裕，有的国家贫困的问题，这促进了增长理论与发展经济学的统一，也更为逼近发展中国家的现实[13]。过去的增长理论认为，由于发展中国家与发达国家之间的技术落差，发展中国家可以简单地"拿来"外来技术加以应用，因而具有后发技术优势；但是按照内生增长理论，则发展中国家能否应用新技术的影响因素要复杂得多。只有建立起有利于技术引进、消化、吸收和改进的激励机制，这种后发优势才能实现；否则，无论"中学为体、西学为用"，还是"洋为中用"，新技术都难以在本土扎根，自主技术创新更无从谈起，反而会形成对国外技术的依赖和"重复引进"的局面。

在推进理论研究的同时，经济学家们做了大量的经验研究，检验不同的内生理论模型的可靠性。在这种研究中，他们发现与经济增长有关的因素非常多，从人力资本到研发投资，从通货膨胀到财政赤字，还有开放程度、金融发展、政治稳定等等。从总体上说，并不存在经济增长的简单决定因素，但有一点可以肯定，即制度（比如市场、产权和法治）是至关重要的[14]。至于如何让穷国克服发展道路上的制度障碍、实现成功的经济增长，"还需要有更亮的指路明灯"[15]。

2.2.2 现代经济增长

运用新观念对美国经济进行增长核算的先驱是美国经济学家阿布拉莫维茨。他把美国从19世纪初期到20世纪末期将近200年的经济增长分为5个时段，分别计算了它们的经济增长来源（见表2.1）。其中，第1时段（1800~1855）可以叫做"向初级工业化转变阶段"，这个阶段的增长主要依靠劳动投入增加；第2时段（1855~1890）可以叫做"向高级工业化转变的早期工业化阶段"，这个阶段的经济增长主要以资本深化为基础，而不是以技术进步为基础，全要素生产率的贡献只占36%；第3和第4时段（1890~1966）可以叫做"高级工业化阶段"，其间的经济增长主要以效率提高为基础，全要素生产率的贡献分别提高到70%和78%。

表2.1 美国增长源泉的核算

	资本收入份额β (1)	年均增长(%)				全要素生产率的贡献(%) (6)=(5)/(2)
		劳动生产率 Y/L (2)	资本劳动比率 K/L (3)	资本的贡献 β(K/L) (4)=(1)×(3)	全要素生产率 A (5)=(2)−(4)	
1. 1800～1855	0.34	0.4	0.6	0.2	0.2	50
2. 1855～1890	0.45	1.1	1.5	0.7	0.4	36
3. 1890～1927	0.46	2.0	1.3	0.6	1.4	70
4. 1929～1966	0.35	2.7	1.7	0.6	2.1	78
5. 1966～1989	0.35	1.4	1.8	0.6	0.8	57

注： Y：私营的GDP；L：工作小时；K：固定资产总值。

资料来源： M. Abramovitz（1993）：“The Search of the Sources of Growth: Area of Ignorance，Old and New”（“对增长源泉的探寻：被忽略了的旧领域和新领域”），Journal of Economic History，转引自速水佑次郎（1998）：《发展经济学——从贫困到富裕》，北京：社会科学文献出版社，2003年，第143页。

另一位诺贝尔经济学奖获得者萨缪尔森在对美国经济数据进行分析后指出，在 1900~1984 年美国每年人均 2.2%的增长率中，只有0.5%是由资本深化带来，而1.7%来源于效率提高。他说，在现代经济增长中，随着效率的提高，用同样多的资源投入将可以生产出更多的产品，这阻止了利润率的下降，同时提高了工资水平。“在收益递减和技术进步之间展开的竞赛中，技术以数步之遥取得胜利。”[16]

运用新古典增长模式进行增长核算的集大成者是库兹涅茨。他在对西欧和北美主要工业化国家迄20世纪中叶为止的50~100年的经验数据进行分析以后发现，快速经济增长是一种名副其实的现代现象，并且指出，现代经济增长主要建立在先进技术以及相应的制度和思想意识调整的基础上。

库兹涅茨对主要工业化国家大量经验数据分析的结果是：在现代经济增长中，人均国民收入的年均增长率约为1.5%；其中，资本对人均收入的贡献约为0.25%，人均工时减少的影响为-0.23%，生产率提高的贡献则约为1.3%[17]。他由此得出的基本结论是：和早期经济增长主要依赖于资源、特别是资本投入不同，在作为现代经济增长的显著特征——高增长中，“投入的贡献只占有限的一小部分”，“绝大部分应归因于生产率的高增长率”[18]。

表2.2 若干发达国家的产出、投入和生产率的增长率

	年平均增长率(%)							
	产出*(1)	劳动**(2)	资本***(3)	总投入(4)	全要素生产率(5)=(1)-(4)	人均产出(6)	劳动生产率(7)=(1)-(2)	全要素生产率的贡献(%)(8)=(5)/(7)
英国(GDP) 1855～1913	1.8	0.7	1.4	1.0	0.8	0.9	1.1	73

（续表）

	年平均增长率(%)							
	产出*(1)	劳动**(2)	资本***(3)	总投入(4)	全要素生产率(5)=(1)-(4)	人均产出(6)	劳动生产率(7)=(1)-(2)	全要素生产率的贡献(%)(8)=(5)/(7)
1925/29～1963	1.9	0.8	1.8	1.1	0.8	1.4	1.1	73
法国(GDP)								
1913～1966	2.3	0.5	2.0	0.2	2.1	1.9	2.8	75
挪威(GDP) 1879～1899	1.7	0.7	1.9	0.9	0.8	0.9	1.0	80
1899～1956	2.8	0.3	2.5	0.7	2.1	2.0	2.5	84
加拿大(GNP) 1891～1926	3.0	1.8	2.7	2.0	0.9	1.0	1.2	75
1926～1957	3.9	0.8	2.9	1.2	2.7	2.1	3.1	87
美国(GNP) 1889～1929	3.7	1.7	3.8	2.4	1.2	2.0	2.0	60
1929～1957	2.9	0.5	1.0	0.6	2.3	1.7	2.4	96

注：*：左栏括号内的GDP或GNP即为产出的定义；**：工作小时；***：生产性成本

资料来源：库兹涅茨（1971）：《各国的经济增长：总产值和生产结构》，转引自速水佑次郎（1998）：《发展经济学——从贫困到富裕》，北京：社会科学文献出版社，2003年，第141页。

日本经济学家速水佑次郎按照阿布拉莫维茨的方法对日本经济发展中各种因素的贡献做了计算，其结果与美国的情况相类似。只不过由于日本属于工业化的“第三梯队”，进入工业化后期的时间有所后延（见表2.3）。

表2.3 日本增长源泉的核算

	资本的收入份额 β (1)	年均增长(%) 劳动生产率 Y/L (2)	资本劳动比率 K/L (3)	资本的贡献 β(K/L) (4)=(1)×(3)	全要素生产率 A (5)=(2)−(4)	全要素生产率的贡献(%) (6)=(5)/(2)
1. 1888～1900	0.33	2.1	5.7	1.9	0.2	10
2. 1900～1920	0.39	2.7	6.1	2.4	0.3	11
3. 1920～1937	0.43	2.3	2.8	1.2	1.1	48
4. 1958～1970	0.33	8.2	11.6	3.8	4.4	54

注： Y：非农私营GDP；L：工作小时；K：生产性资产（用利用率调整）。

资料来源： Hayami and Ogasahara（1999）：“Changes in the Sources of Modern Economic Growth: Japan Compared with the U. S.”（《现代经济增长源泉的转变：日美比较》），Journal of Japanese and International Economics， 13 （March）： pp.1～21，转引自速水佑次郎（1998）：《发展经济学——从贫困到富裕》，北京：社会科学文献出版社，2003年，第143页。

表2.3表明，日本在工业化开始前的1888~1900年，全要素生产率的提高只能解释劳动生产率提高，即人均产出（Y/L）增长的10%，其余的人均产出增长主要靠劳动力投入的增加获得；在1900~1920年的早期增长阶段，在人均产出的增长中也只有11%可以由全要素生产率的提高解释，其余的89%都是资本深化的贡献；到了1920~1937年和1958~1970年的现代经济增长阶段，全要素生产率的贡献率上升到人均产出增长的一半左右。日本在现代经济增长中全要素生产率的贡献比率明显地低于美国工业化后期的78%，可能反映了东亚新兴工业化经济（NIEs）的一种通病，这就是即使在工业化的中后期，它们的增长也较多地依靠了资本投入。[19]

2.2.3 从经济增长模式的转变看新型工业化道路

在作了以上的讨论以后，我们可以把英、美等先行工业化国家增长模式以及与之相关的增长理论整理成一张简表（见表2.4）。这里需要特别指出的是，不同阶段的明确分期只是为了使问题变得更清晰；实际上，不同模式之间的转变往往有一个相当长的过渡时期，很难用某一具体的年份来截然分开。比如，信息通信技术革命实际上在20世纪50年代已经有重大突破，但进入信息时代的时间，要更晚二三十年。

表2.4 先行工业化国家的经济增长阶段和相关的增长理论

时间	增长阶段	主要内容	驱动因素	主导产业	增长理论
1770（以前）	（1）“起飞”前阶段	对自然资源的开发	更多自然资源投入	农业	“马尔萨斯陷阱”
约1770～1870	（2）早期经济增长	大机器工业代替手工劳动	资本积累	重化工业	哈罗德-多马增长模型
约1870～1970	（3）现代经济增长	效率提高	技术进步	与服务业一体化的制造业及农业	索洛的新古典外生增长模型
1970（以后）	（4）信息时代	用信息通信技术改造国民经济	信息化	渗透到各个产业的信息通信产业	新增长理论的内生增长模型

从表2.4所表现的历史过程可以看到，英、美等先行工业化国家在第一次产业革命启动以后不久，就开始了从早期增长向现代经济增长的过渡，并在19世纪后期的第二次产业革命的支持下全面进入现代经济增长阶段[20]。在现代经济增长中，先行工业化国家不再主要依靠资本等资源的投入，而是走上了依靠效率提高的增长道路。这样，“工业化”（industrialization）的内容，也不再限于狭义的工业化，即“使工业产值在工农业总产值中占优势地位”，“实现由农业国到工业国的转变”，而是通过包括农业和服务业在内的各个产业的技术进步和效率提高实现全面发展。

从“工业化道路”的意义上说，就应当认为，当一个国家实现从早期经济增长模式到现代经济增长模式的革命性转变，就意味着这个国家走上了一条有别于传统工业化道路的新型工业化道路[21]。在前一段的讨论中，有的学者不是这样来理解新型工业化道路的。由于他们完全看漏了继早期经济增长而起的、长达一百多年的现代经济增长阶段，于是提出了是重化工业还是信息化二者择一的问题[22]，好像只要中国还没有条件全面实现信息化，就只有实行“重化工业化”这一条出路。据此，有些作者把“走新型工业化道路”解释为“走重化工业道路”；也有的作者对不赞成中国应当走“重化工业道路”的人们作出了“沉迷在知识经济的梦幻中”的讥评[23]。

[1]　参见库兹涅茨（1966）：《现代经济增长》，戴睿、易诚译，北京：北京经济学院出版社，1991　年；库兹涅茨（1971）：《各国的经济增长》，常勋等译，北京：商务印书馆，1985年；库兹涅茨（1973）：《现代经济的增长：发现和反映》，见《现代国外经济学论文选》（第二辑），北京：商务印书馆，1981年。库兹涅茨把向现代经济增长过渡的起点定在第一次产业革命开始的1760年。关于这一点，学术界是有争议的。计量经济史学家麦迪逊（Angus Maddison）认为，现有的证据表明，这个过渡发生在1820年左右[麦迪逊（2001）：《世界经济千年史》，伍晓鹰等译，北京：北京大学出版社，2003年，第33页]。不过从库兹涅茨所作的经验研究可以看到，即使在他看来，现代经济增长也是到19世纪后期才全面展开的。

[2]R. M. Solow （1956）：“A Contribution to the Theory of Economic Growth”（《关于经济增长理论的文稿》），*Quarterly Journal of Economics*，70（Feb）：pp.65～94.R. M. Solow（1957）：“Technical Change and Aggregate Production

Function”（《技术变化和总生产函数》），*The Review of Economics and Statistics*，39（Aug.）pp.312~320.

[3]美国投资占GDP的比重从未超过1889~1913年工业高峰时期和二战后 1946~1955年的重建时期的 20%；德国在1891~1913年和1952~1958年时期则为21%；日本的投资率在20世纪的60和70年代的高峰时期达到32%左右，旋即下降。参见Weijian Shan（单伟建）：“China Yuan Is Overvalued”《人民币被高估了》，*The Wall Street Journal*（Asia Edition）（《亚洲华尔街日报（亚洲版）》），2005年6月23日。

[4] 在根据索洛增长理论改写的生产函数中，不能由劳动、资本等资源投入解释的产出余值，被称为“索洛余值”（Solow Residual）。即用以度量技术进步的全要素生产率（Total Factor Productivity，简称TFP）。

[5] 需要顺便指出，多马在读到索洛1956年的论文“A Contribution to the Theory of Economic Growth”（《关于经济增长理论的一篇文稿》）后立即响应道：索洛的理论是正确的，而他本人则由于采用了产出与资本存量保持固定比例这一“比较简单的处理办法”并把投资看作增长的唯一源泉而“经常感到内疚”，见多马（1957）：《经济增长理论》，郭家麟译，北京：商务印书馆，1983年，第9~10页。

[6] 索洛对哈罗德-多马模型批评的实际政策含义，可以参看伊斯特利（2002）《在增长的迷雾中求索——经济学家在欠发达国家的探索与失败》，姜世明译，北京：中信出版社，2004年。

[7]T. W. Swan（1956）：“Economic Growth and Capital Accumulation”（《经济增长和资本积累》），*Economic Record*，Vol.32（Nov.）： pp.334~361.

[8] 伊斯特利在前引书中，对新古典外生增长模型的不足以及从新古典外生增长模型到新增长理论的内生增长模型的发展也作了深刻的分析。

[9] 舒尔茨（1993）：《报酬递增的源泉》，姚志勇等译，北京：北京大学出版社，2001年，第15~29页。

[10] 当某一经济活动的当事人（个人或企业）只得到该项活动所创造的部分收益，或者说该项活动的社会收益大于当事人本身的收益时，我们就可以认为，这种经济活动具有正的外部性。

[11]P. Romer（1986）：“Increasing Returns and Long-Run Growth”（《报酬递增与长期增长》），*Journal of Political Economy*，Vol.94（Oct.）1986; P. Romer（1990）：“Endogenous Technological Change”（《内生的技术变革》），*Journal of Political Economy*，Vol.98（Oct.）1990。

[12] 卢卡斯（2002）：《经济发展讲座》，罗汉、应洪基译，南京：江苏人民出版社，2003年，第16页。该书收录了卢卡斯有关经济增长的主要论文。

[13] 以往研究发达国家增长经历的研究称为增长理论，研究发展中国家经济发展的学科是发展经济学。

[14] 萨拉-伊-马丁（Xavier Sala-i-Martin，2001）：《15年来的新经济增长理论：我们学到了什么？》，黄少卿译，载《比较》第19辑，北京：中信出版社，2005年，第133页。

[15] 巴丹（Pranab Bardhan，2004）：《强大但有限的发展理论》，吴素萍译，载《比较》第 18 辑，北京：中信出版社，2005年，第88页。

[16] 萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》（第12版），高鸿业等译，北京：中国发展出

版社，1992年，第1328页。

[17] 库兹涅茨（1966）：《现代经济增长》，戴睿、易诚译，北京：北京经济学院出版社，1991年，第70~75页。

[18] 库兹涅茨（1971）：《各国的经济增长：总产值和生产结构》，常勋等译，北京：商务印书馆，1985年，第76~79页。

[19] 速水佑次郎（1998）：《发展经济学——从贫困到富裕》，李周译，北京：社会科学文献出版社，2003年，第151页。

[20] 我们在本章2.2中曾经提到，对于早期经济增长何时开始向现代经济增长过渡，学术界存在不同的看法。库兹涅茨把它定在1760年前后，麦迪逊则把它定在1820 年左右；但对于现代经济增长在 19 世纪后期全面展开，学术界似乎并没有不同意见。

[21] 我们在本书第3章中还要谈到“新型工业化道路”的第二重含义，即“用信息化带动工业化”。

[22] 参见《不要自以为可以回避重化工业发展阶段》，载《中国信息界》，2005年1月，总第41 期；同见《路径选择：重化工业还是信息化》，浙商网，2005年3月24日。

[23] 《成为新一轮国际产业转移地首选地——中国经济重工业化》，载《香港商报》，2004年2月26日。

2.3 早期增长模式和旧型工业化道路的陷阱

尽管先行工业化国家已经由早期经济增长模式转型为现代经济增长模式，但根据其早期经济增长经验而概括出来的生产资料优先增长规律和哈罗德-多马模型却被前计划经济国家和一些发展中国家用作制定发展政策的分析工具。即使过往的理论与后来的经验并不一致，却依然在极大的范围内持久地被援引和使用。

其后果也是令人遗憾的。这些计划经济国家和发展中国家长期陷入了早期经济增长模式和旧型工业化道路的陷阱中不能自拔，甚至如苏联那样，即使在20世纪60年代意识到了这种增长方式的落后性质，但要转型也并不容易。这种“苏联现象”说明，不管有多么强烈的“转变增长方式”的愿望，如果没有基本制度的适应性变革，这种转变是无法实现的。

2.3.1 “苏联现象”和“社会主义工业化路线”

在斯大林“积累是扩大再生产的唯一源泉”的思想[1]以及“优先发展重工业”的工业化路线指导下，苏联从第一个五年计划（1928~1932）开始的经济发展是按照先行工业化国家的早期增长模式进行的；或者像速水佑次郎所说，“苏联的经济计划可以认为是在政府指令下最大限度地积累资本以推动经济的极端情形”[2]。根据苏联经济学家阿甘别疆院士的研究，这种推动的结果是资本—劳动比率的增长大大高于发达的市场经济国家，也意味着ICOR有很大的提高（投资报酬递减）[3]。

苏共领导和苏联经济学家在20世纪60年代后期对这种情况进行了研究，他们得出结论，苏联在同发达的市场经济国家的经济竞赛中处于劣势的根本原因在于：苏联的经济增长主要来源于资源投入的增加，而不是像发达的市场经济国家那样，来源于效率的提高。于是，他们把基于投入增加的增长称为外延增长（又译粗放增长），而把基于效率提高的增长称为内涵增长（又译集约增长），认为出路在于从前一种增长方式转变为后一种增长方式。

但是，由于苏联领导人不敢触及实现这种转变的两个根本性的障碍：一是作为苏联社会主义基本制度之一的计划经济制度，一是“优先发展重工业的社会主义工业化路线”，只好靠增加科学和技术投资的办法去

推动技术进步。在这方面，苏联政府作出了大量的努力。20世纪60年代和70年代苏联的研究开发支出占国民收入的比率超过了4%，显著高于发达市场经济国家的2%~3%，科学家和工程师的人数也比美国多[4]，但直到1991年苏联解体，由外延增长到内涵增长转变的任务仍然未能完成[5]。

表2.5是根据阿甘别疆院士提供的数字计算出来的。从表中可以看到，1970年以前苏联全要素生产率对产出增长的贡献与资本主义国家早期增长阶段的情况相似，约在10%~23%之间。但是由于苏联从早期经济增长模式（“外延增长”）到现代经济增长模式（“内涵增长”）的转化没有取得进展，经济增长率在20年的时间里从5%下降到2.7%；同时，经济增长愈来愈依靠自然资源和资本投入的增加，1970年以后全要素生产率（TFP）急剧地跌落到负值。

表2.5 苏联投入、产出和效率指标（平均年率，%）

	1961~1965	1966~1970	1971~1975	1976~1980	1981~1984	权重
国民生产总值增长	5.0	5.3	3.7	2.6	2.7	
全部生产投入增长	4.5	4.1	4.2	3.5	3.0	
其中：						
劳动(人时)	1.6	2.0	1.7	1.1	0.8	56
资本	8.8	7.4	8.0	6.9	6.3	41
土地(自然资源)	0.6	-0.3	0.8	-0.1	-0.2	3
全要素生产率提高	0.5	1.2	-0.5	-0.9	-0.3	
其中：						
劳动	3.4	3.2	2.0	1.5	1.9	
资本	-3.5	-2.0	-4.0	-4.0	3.4	
土地	4.4	5.6	2.9	2.7	2.8	
效率提高在增长中的贡献	10	23	-14	-35	-11	

（续表）

资料来源： A. Hewett（1988）： *Reforming the Soviet Economy*（《苏联经济改革》），Washington， D. C. ： Brookings Institute， p.74，转引自吴敬琏（1995）：《关于“经济增长方式”及其转变》，见《吴敬琏自选集》，太原：山西人民出版社，2003年，第260页。

早期增长模式和社会主义国家传统工业化道路的不可持续性在苏联

经济中得到了充分的体现。而且即使在苏联领导人意识到这个问题之后，不触动体制上和增长模式上的根源，只靠研究开发投入的增加，虽然在少数领域（如人造卫星等）取得了世界性成就，但总体上却一直缺乏技术进步和效率改进，无法实现经济增长模式转变的目标。

2.3.2 新兴工业化经济（NIEs）：从“奇迹”到危机

先行工业化国家的早期经济增长模式和苏联的社会主义工业化实践对于许多发展中国家也有较大的影响。这些国家在进入工业化中期以后能不能成功地实现由早期经济增长模式到现代经济增长模式、由依靠资本投入增加到依靠效率提高的转型，就成为它们的经济能否继续实现平稳较快增长的关键。对东亚新兴工业化国家来说，也同样如此。

20世纪70年代日本的兴起和80年代新加坡、韩国和中国香港、台湾加入新兴工业化经济（NIEs）的行列，这给人们留下了深刻印象，并常常被称为“亚洲奇迹”。1993年，世界银行发表了耗资数百万美元的研究项目主报告《东亚奇迹：经济增长和公共政策》和一系列分报告，对日本、中国香港、韩国、新加坡、中国台湾、印度尼西亚、马来西亚、泰国等八个“亚洲高绩效经济”（high performance Asian economies，简称HPAEs）的发展经验进行了全面总结，将对“东亚奇迹”的讨论推向了高潮[6]。

正当世人争说“东亚奇迹”的时候，美国麻省理工学院教授克鲁格曼于1994年根据刘遵义和杨（Alwyn Young）对于东亚地区增长源泉的计算指出，东亚的经济增长可以完全归因于劳动和资本等生产要素投入的增加，而不是生产率的提高，所以也就谈不上是什么“奇迹”。

表2.6就来自刘遵义的一篇论文。从中可以看出，上述新兴工业化经济的增长率确实很高，但与此同时，投入品的增长也相对几个发达国家要高。这就意味着在它们的经济增长中，效率提高的贡献很小，甚至是负数。

表2.6 产出和度量投入的年均增长率（年率%）

	时期	GDP	资本存量	利用的资本	就业	劳动小时	人力资本	R&D资本
中国香港	1966～1990	7.8	9.0	8.7	2.9	2.6	2.3	—
新加坡	1965～1990	9.0	10.4	11.3	4.4	4.3	3.4	15.9
韩国	1964～1990	9.0	13.0	13.0	3.2	3.8	3.7	14.6
中国台湾	1964～1990	9.0	12.1	12.2	3.2	2.9	2.4	14.5

（续表）

	时期	GDP	资本存量	利用的资本	就业	劳动小时	人力资本	R&D资本
日本	1964～1992	5.5	8.0	8.1	1.2	0.5	0.8	8.9
法国	1964～1991	3.2	5.2	5.2	0.5	−0.3	1.3	5.0
西德	1965～1991	3.0	4.4	4.4	0.0	−0.6	1.1	5.7
英国	1965～1991	2.1	3.8	3.7	0.3	−0.3	0.9	2.1
美国	1949～1992	3.0	3.1	3.2	1.6	1.5	0.8	6.1

资料来源：刘遵义（1997）：《东亚经济增长的源泉与展望》，载《数量经济技术经济研究》，1997 年第 10 期，第 90页，表1。

在表2.6数据的基础上，刘遵义计算出来的各因素对经济增长的相对贡献（表2.7）表明，对亚洲新兴工业化经济来说，物质资本对经济增长的贡献为68%~85%，劳动力则贡献了其余的部分，效率改进和技术进步对经济增长的贡献不显著。[7]

表2.7 经济增长源泉的相对贡献（年率%）

	有形资本	劳动力	技术进步
中国香港	74	26	0
新加坡	68	32	0
韩国	80	20	0
中国台湾	85	15	0
日本	56	5	39
非亚洲工业化经济	36	6	59

资料来源：刘遵义（1997）：《东亚经济增长的源泉与展望》，载《数量经济技术经济研究》，1997 年第 10 期，第 90页，表2。

刘遵义指出，产出增长完全能够由投入来解释并不仅限于新兴工业化经济，早期的日本、美国等工业化经济也存在类似现象，这不过说明在经济发展的早期阶段有形资本的积累和它的有效配置对经济增长的中心作用。这里，他特别强调，仅仅靠资本积累是不够的，极为重要的是资本的有效配置。在他看来，虽然以投入为基础的增长最终确实是有极限的，但新兴工业化经济基于投入的经济增长还会有很长一段时间。同时，他特别指出，东亚经验进一步证实了物质资本与反映物质资本的投资效果的技术进步是互补的，物质资本越多，则无形资本的作用越大。因此一个经济在由发展中状态向发达状态过渡时，无形资本的重要性将越来越大，而且这很可能就是东亚新兴工业化经济的道路。最后，他认为东亚的持续增长取决于三个条件：一是保持物质资本的增长，鼓励和促进储蓄和投资，包括低税率，控制通货膨胀，维护要素流动以及基础设施；二是保持物质资本投资的有效性，维护贸易和市场竞争，维护法治，消除市场失效的情况，对于那些非贸易部门，如很多服务行业，需

要特别注意加强这方面的工作；三是缩小无形资本的差距，仅仅是有形的物质资本投资无法维持经济增长速度，这些经济体需要扩大人力资本和研究开发投资，研究开发和科学、技术政策可以作为非选择性的产业政策手段。事实上，与其他的发展中国家相比，新兴工业化经济的竞争优势不在于廉价的劳动力，而在于正在积累的和不断更新的无形资本。[8]

克鲁格曼的研究建立在刘遵义等人论文的基础上，但他的看法与刘遵义有所不同。在他看来，既然一些东亚经济的高增长率主要来自高额资本积累（克鲁格曼称之为“流汗”），而不是技术进步（克鲁格曼称之为“灵感”），它们虽然能在一定时期中保持极高的增长率，却不可避免或迟或早地出现投资报酬递减和增量资本产出率（ICOR）递增的问题。

所以，他在文章里干脆将东亚新兴工业化经济与苏联计划经济体制时期的经济增长相提并论，认为这种增长模式面临的问题与苏联计划经济下的外延经济增长模式如出一辙，最终会与苏联经济一样出现增长率下滑，所谓的“奇迹”不过是“纸老虎”而已。[9]

正像克鲁格曼后来总结的，东亚地区被世界银行的《东亚奇迹》研究报告称作“亚洲高绩效经济”，然而这些经济体中的大部分虽然实现了高增长，但是几乎没有任何生产率的提高。即使根据该研究报告的计算，1960~1990年间它们的全要素生产率增长也是很低的（见表2.8）。截止到1997年，马来西亚要将GDP的40%用于投资，新加坡也要将GDP的40%~45%用于投资，才能维持较高的增长率；在整个东亚地区，ICOR达到5倍的高水平。由于资本等资源的有限性，这种模式下的高速增长肯定是不可持续的，相关经济从高峰落入低谷则不可避免。[10]

表2.8 1960 ~ 1990 年东亚高绩效经济的全要素生产率增长（%）

中国香港	日本	中国台湾	泰国	印度尼西亚	马来西亚	新加坡
2.41	1.43	1.28	0.55	0.80	－1.34	－3.01

资料来源：世界银行，1993年。

时隔不久，1997年亚洲金融危机的灾难降临，这表明克鲁格曼确有某些先见之明。[11]而发展经济学界对“东亚奇迹”的讨论热潮很快消退，经济学家们谈到东亚的时候，重点开始转向了裙带资本主义之类的体制弊端；而一些当年“东亚奇迹”的支持者们，则不得不在发表《东亚奇迹：经济增长和公共政策》7年之后，对“东亚奇迹”重新加以检讨。[12]

专栏 2.2 东亚金融危机

二战以后，日本经济从废墟中崛起，创造了 30 余年持续高速增

长，到20世纪90年代初其经济实力达到了顶峰。韩国、新加坡、中国台湾和中国香港等亚洲“四小龙”（也称为“四小虎”）也紧紧跟上，以骄人的增长速度在全世界领先，在90年代初期跨入“新兴工业化经济”（newly industrialized economies，简称NIEs）。

正在举世争说“东亚奇迹”，韩国也在1996年加入所谓“富国俱乐部”——经济合作与发展组织（OECD）的时候，也有冷静的经济学家对东亚经济潜在的危险发出了警告。美国经济学家克鲁格曼在《外交》季刊（*Foreign Affairs*）1994年11/12月号上发表题为《亚洲奇迹的神话》的论文，认为东亚并没有创造什么“奇迹”，它们的快速发展，所依靠的不外是国内高额储蓄所提供的投资加上大量人口从农村转到城市所提供的劳动力，而不是依靠生产率的提高。因此，其增长速度注定会跌落下来。

而这些警告并没有引起人们的正面响应，甚至被看作是对东亚地区的恶意攻击。就在1995年和1996年东亚经济连续两年高增长，人们对克鲁格曼的警告已经淡忘时，一场持续时间长、波及面广、危害大的金融危机于1997年7月突然爆发，东南亚许多国家和地区陷入了支付困难、金融机构倒闭、股市狂泻、资产缩水、经济衰退的泥潭。

这场危机1997年7月2日从泰国开始，当日泰国在国际支付发生困难的压力下，被迫宣布泰铢与美元脱钩后，泰铢在一日之内狂跌20%。金融危机迅速扩展到东盟各国，再扩展到整个东南亚，进而波及世界金融市场。当年，不仅泰铢、印度尼西亚卢比（盾）、马来西亚林吉特等东南亚货币都深度贬值。同期，这些国家和地区的股市跌幅达30%～60%。据估算，在这次金融危机中，仅汇市、股市下跌造成的产值损失达1 000亿美元以上。

在金融危机的冲击下，东亚经济的增长率下降，进入长时期的停滞。同时，大批外资从该地区撤出，造成了长远的影响，甚至导致一些国家发生政治危机。

在东亚金融危机爆发后，相关国家银行体系因为出现巨大黑洞而面临崩溃。为了维持金融体系的运转，这些国家的政府不得不出巨资救援本国的银行。日本（1992～1998）、韩国（1997～2000）和印度尼西亚（1997～2000）等国为挽救银行而形成的财政损失，分别为其国内生产总值（GDP）的21.5%、14.7%和55%。

国际金融市场也受到东亚经济危机的影响而急剧波动。直到1998年初，危机持续恶化的势头才初步被遏制。

这场危机的发生绝不是偶然的，它是由一系列因素共同促成的。政府主导的过度投资和产能扩张，是造成金融风险积累直至最后一发而不可收拾的重要原因之一（对于东亚金融危机的另一个重要原因——出口导向政策的长期延续的分析，见本书第5章）。

根据戴尔海斯（Philippe F. Delhaise）：《危机中的亚洲——解析亚洲银行及金融体系》（北京：宇航出版社，1999年）和其他材料编写。

东亚新兴工业化经济的经历表明，依靠资源和资本投入驱动的经济增长是无法长期持续的。对于已经取得了相当成就的经济而言，要维持高速经济增长，必须更多地依靠提高资源配置效率和各类创新活动；或者用速水佑次郎的话说，东亚经济能否保持持续增长的势头，取决于它们是否能够实现由早期经济增长模式到现代经济增长模式的转变。[13]

[1]　斯大林在《苏联社会主义经济问题》这本政治经济学著作中，把“积累是扩大再生产的唯一源泉”说成是“马克思主义再生产理论”的6条“基本原理”之一（见斯大林（1952）：《苏联社会主义经济问题》，《斯大林文集》下卷，北京：人民出版社，1979年，第600页）。从他的这一论断看，斯大林坚信投资（积累）乃是增长（扩大再生产）的“唯一源泉”。

[2]　速水佑次郎（1998）：《发展经济学——从贫困到富裕》，李周译，北京：社会科学文献出版社，2003 年，第147～148页。

[3]参见A. Hewett （1988）： *Reforming the Soviet Economy*（《苏联经济改革》），Washington， D. C. ： Brookings Institute， pp.72～76。

[4]　林毅夫（2003）：《＜发展经济学——从贫困到富裕＞序言一》，见速水佑次郎（1998）：《发展经济学——从贫困到富裕》，北京：社会科学文献出版社，2003 年，第11页脚注。

[5]　吴敬琏（1995）：《关于“经济增长方式”及其转变》，见《吴敬琏自选集》，太原：山西人民出版社，2003 年，第256～260页。

[6]　参见世界银行（1993）：《东亚奇迹：经济增长和公共政策》，财政部世界银行业务司译，北京：中国财政经济出版社，1995年。对“东亚奇迹”讨论的评述，参见吴敬琏（1995）：《“东亚奇迹”的政策根源和克鲁格曼教授的挑战》，见《何处寻求大智慧》，北京：生活·读书·新知三联书店，1997年。

[7]　按照刘遵义1996年的研究，中国增长的各要素贡献率为资本 92.2%，劳动力的贡献率为 9.2%，技术进步则为-1.4%；日本分别为 62.9%，4.7%，32.4%；新加坡60%，20.9%，19.1%；法国 37.8%，-3.35%，63.55%；美国为32.95%，26.2%，40.9%。中国还处在克鲁格曼所说的“流汗”，即靠资源投入增加维持高增长率的增长道路上。见《香港中文大学校长：汇率报复案不合理也不合法》，2005 年 4 月 20 日，http://business.sohu.com/20050420/n225260057.shtml。

[8]　刘遵义（1997）：《东亚经济增长的源泉与展望》，载《数量经济技术经济研究》，1997年第10期，第88～97页。该文的索引给出了有关新兴工业化经济生产率度量的最基本文献。

[9]The Myth of Asia’s Miracle”（《东亚奇迹的神话》），*Foreign Affairs*， V. 73，10～12月号，第62～78页。更为通俗的表述见克鲁格曼（1994）：《兜售繁荣：期望低谷时期的经济意识和空谈》，胡苏云等译，成都：四川人民出版社，1999年。

[10] 克鲁格曼（1999）：《萧条经济学的回归》，朱文晖等译，北京：中国人民大学出版社，1999年，第62～78页。

[11] 克鲁格曼（1994）：“The Myth of Asia’s Miracle” （《东亚奇迹的神话》），Foreign Affairs，V. 73，10～12 月号，第62～78页。

[12] 斯蒂格利茨、沙希德·尤素福编（2000）：《东亚奇迹的反思》，王玉清、朱文晖等译，北京：中国人民大学出版社，2003年。

[13] 速水佑次郎（1998）：《发展经济学——从贫困到富裕》，李周译，北京：社会科学文献出版社，2003年，第147～165页。

第3章
现代经济增长中效率提高的源泉

在明确了先行工业化国家的现代经济增长主要不是由物质资本的积累驱动，而是由技术进步和效率提高驱动之后，接下来的问题就是：它们是怎样实现技术进步和效率提高的？对中国这样的发展中国家来说，讨论这一问题较之上一章的分析更具现实意义。因为，只有研究清楚先行工业化国家是怎样在经济发展水平还相当低，甚至低于不少现在的发展中国家的条件下实现这一切的，才能消除发展中国家不能靠技术进步和效率提高实现持续较快增长的保守思维，增强自己的信心；同时也才能够汲取别人的经验教训，更有效地促进自己的经济和社会发展，更快地实现工业化和现代化。

根据20世纪50年代以来众多经济学家的研究，先行工业化国家19世纪后期以来效率提高的源泉主要是以下三个：（1）“与科学相关的技术”的广泛应用；（2）服务业的迅速发展；（3）信息通信技术向国民经济各部门渗透，改造这些部门的生产经营流程，使它们的效率得到提高。这些源泉的开发，使经济增长越来越多地建立在效率提高的基础上。

3.1 “与科学相关的技术”的广泛应用[1]

在探究现代经济增长中效率提高（“技术进步”）的源泉时，经济学家首先把目光投向19世纪中期以后“基于科学的技术”（the science-based technology）的贡献。诺贝尔经济学奖获得者库兹涅茨指出：“从19世纪后半叶开始，发达国家经济增长的主要源泉始终是基于科学的技术”；“标志着现代经济时代的划时代创新，在于科学被广泛地应用于解决经济生产领域的问题”。[2]鉴于新技术的来源不仅仅是科学，而且技术进展往往也对科学的内容和探索方式造成重大影响，后来的经济学家更愿意使用“与科学相关的技术”（the science-related technology）这一概念来描述“现代技术”的突出特点。[3]

本节从厘清科学与技术之间的关系开始，讨论现代技术，即与科学相关的技术兴起的过程，然后讲科学飞速进步和技术创新活动愈益活跃的关键原因，即科学研究和技术创新活动的制度化；最后，对先行工业化国家早期经济增长阶段和现代增长阶段各自具有代表性的通用目的技术（general purpose technology，简称GPT）的贡献作了比较分析。

3.1.1 现代技术（与科学相关的技术）的兴起

“科技”是当代汉语中使用频率很高的词汇，如科技园、高科技、科技进步、科技管理、科技创新、科技体制改革等等。李约瑟（Joseph Needham，1900~1995）主持编撰的多卷本巨著《中国的科学和文明》（*Science and Civilisation in China*）在中国也被译为《中国科学技术史》或《中国科技史》。甚至有人根据哈贝马斯（J. Jürgen Habermas）“作为意识形态的技术与科学”[4]的某些中文译文将“技术与科学”译为“科技”，说他提出了“科技是第一生产力”的理论。作为“科学技术”或“科学和技术”缩略语，“科技”一词的流行使人很少思考科学与技术在来源、内容和激励机制上的区别，也很少考虑科学领域的规则与技术领域的规则并不相同。

这种习惯实际上是近期才形成的。在1949年以前，虽然偶尔也会在汉语文献中见到“科学技术”一词，但频率很低；至于进而把“科学技术”简化为“科技”的情形，就更加罕见了。当时的作者习惯把科学与技术的区分视为理所当然。直到1957年，国家机关还分置“国务院科学规划

委员会”与“国家技术委员会”。据于光远考证，1958年“国务院科学规划委员会”和“国家技术委员会”合并，合并后的机构名称被定为“国家科学技术委员会”，这是在国家层面上设立二者合一的行政管理机构的第一次尝试。随后，“科学”和“技术”这两个名词就开始连在一起使用。用得多了，“科学”和“技术”两个名词就简化成一个名词：“科技”了。[5]到了改革开放以后，“科技”一词更是加倍风行起来，以至high-tech（高技术）这样的西方词汇，到中国也往往译成“高科技”。[6]

在西方语言中，科学和技术是两个或三个不同的词汇。以英语为例，科学的对应词汇是science，技术的对应词汇是technique或者technology。其中，词根tech-源于古希腊语，相当于skill、art，指的是技能、技艺；而technology的词尾-logy则表明它成了系统整理和研究的有关技艺的学问。虽然现代社会中科学与技术的关系日趋密切，但是它们诞生的背景不同，而且掌握在受过不同训练、怀有不同目标的人的手中，并长期由不同的社会群体发展，直到现在，科学与技术之间的门类区分依然是存在的。

科学作为“求知识”或“求智慧”的活动，曾经长时期属于哲学（后来是自然哲学）的探究范围，不一定与实用的目的相关联。在柏拉图的“理想国”中，哲学家地位高于那些从事手工劳动的人。亚里士多德在《形而上学》中说“探索哲理只是为想脱出愚蠢，显然，他们为求知而从事学术，并无任何实用目的”[7]。直到17世纪，牛顿依然将他的著作命名为《自然哲学的数学原理》。作为哲学的组成部分，科学在中世纪主要在教会以及教会建立的大学中探索。所谓“哲学是神学的婢女”，这里的“哲学”就包括了科学（science）。在近代民族国家兴起过程中，科学的研究者开始不仅产生于教会和教会大学，而且愈来愈多地出现在由富有贵族资助的世俗知识分子中。这些世俗知识分子的称呼还是哲学家。既然科学属于哲学的范围，科学就像哲学一样，从总体上看与社会的上层人物关系密切，虽然偶尔也有例外。

与科学不同，技术（technique）作为与生产实践紧密联系的知识，侧重的是生产某种物品或完成某项任务的实用方法。它长期主要由劳动者（如奴隶或工匠）探索，并长期被排斥在正统的自然哲学之外。它们通常与经验积累关系密切，并受到了行会等组织的规定的限制，常常在圈内保持私密传承的关系，通过学徒制度之类的方法代代相传。这些做法严重限制了技术进步的深度、广度和速度。

在第二次产业革命之前，科学与技术之间的联系是很弱的。虽然第一次产业革命中涌现的某些技术，如瓦特（James Watt，1736~1819）所改良的蒸汽机，是在与苏格兰科学家交流中产生并应用物理学原理的结果，但总体上看，在1875年以前，绝大多数技术改进不是来自剑桥或牛津大学所传授的科学知识，而是由基于经验和由没有受过多少科学训练的工匠或企业家进行的，“基于科学的技术”或“与科学相关的技术”并不占支配地位。正如一位作者所说：“工业革命是由坚硬的头颅和灵巧的手指完成的。布莱莫、莫兹利、阿克莱特、克朗普顿以及

煤溪山谷的达比斯、格拉斯哥的尼尔森等人在科学或技术方面都没有受过系统的教育。不列颠的工业动力来自非专业人员和那些白手起家的人，如工匠发明家、磨坊主和铁匠等。象征着英国霸主地位的水晶宫由一名非专业人员设计决非偶然。在英国工业崛起的过程中，英格兰的大学没有介入，苏格兰的大学也只参与了一小部分；实际上，各种正规教育对英国工业的成功都没有起太大的作用。”[8]

马克思在论及第一次产业革命和机器大工业的出现时，将这一变革的起因归之于市场“需求总量增加”，而不是科学的发展[9]。在他看来，手工业这一“狭隘的技术基础”无法使生产过程得到“真正科学的分解”，因而在工场手工业时期以及更早的年代，科学无法“并入生产过程”。

然而同样真实的是：在第一次产业革命中诞生的机器大工业对发展科学和在生产中自觉地运用科学知识提出了强烈的要求。正像马克思所说：“劳动资料取得机器这种物质存在方式，要求以自然力来代替人力，以自觉应用自然科学来代替从经验中得出的成规。”[10]这也就是库兹涅茨这位强调基于科学的技术的广泛运用是现代经济增长的基本特点的经济学家，把早期经济增长向现代经济增长过渡的起点定在18世纪后期第一次产业革命开始时期的原因所在。

在这种条件下，由匠人经验积累产生的技艺（technique）也需要在科学知识的指导下总结成为系统化的technology了。据管理学大师德鲁克（Peter Drucker，1909~2005）的观察，英语中的technology一词出现很晚，直到19世纪，这一词汇才广泛使用。在18世纪的法国启蒙运动中，百科全书编者就曾试图“以有序的和系统的形式和非学徒也能学会而成为‘技术人员’的方式把所有工艺知识集聚在一起”。这样，“生产几乎一夜之间从以手艺为基础转变为以技术（technology）为基础”[11]。事实上，一些现在公认的应用学科（如冶金学）正是经过这样一个技术知识系统化过程而取得科学地位的。1867年出版的马克思的《资本论》把technology称为“这门完全现代的科学”[12]。这是科学界扩大探索的范围而出现的新现象，它不仅扩展了科学的范围，而且为技术与科学建立更密切的联系迈出了重要一步。

马克思指出，如果说“在工场手工业中，社会劳动过程的组织纯粹是主观的，是局部工人的结合”；那么，大工业则具有“完全客观的生产机体”[13]。它不管人的手怎样，“把每一个生产过程本身分解成各个构成要素，从而创立了工艺学这门完全现代的科学”。因而，“社会生产过程的五光十色的、似无联系的和已经固定化的形态，分解成为自然科学的自觉按计划的和为取得预期有用效果而系统分类的应用”[14]；而“现代工业从来不把某一生产过程的现存形式看成和当作最后的形式。因此，现代工业的技术基础是革命的，而所有以往的生产方式的技术基础本质上是保守的”[15]。

如果说大机器工业为科学与生产过程紧密联系起来创造了条件，那么，企业家的追逐利润活动使“科学作为独立的力量被并入劳动”[16]。因

此，到了19世纪后期第二次产业革命开始以后，源源不断涌现的基于科学的技术或与科学相关的技术就逐渐占据了主导地位，成为先行工业化国家经济增长的主要源泉。

所有这一切，使第二次产业革命以后的技术与科学之间的关系发生了很大变化，技术（technology）与科学的关系也越来越密切，终于改变了现代技术的性质。正像罗森堡和小伯泽尔所说，1875年左右，西方工业技术的前沿，开始从“可见世界里的”机械手艺，如杠杆、齿轮、轴承、滑轮、曲柄等，转向“不可见世界里的”原子、分子、电子流、电磁波、感应、电容、磁力、电量、电压、细菌、病毒以及基因，其结果是改变了西方工业技术进步的来源。[17]这些新的来源主要得益于技术与科学的关系的变化，技术突破越来越离不开科学的支持。

与科学相关的技术的兴起，使技术进步的广度、深度和速度都较之以往大为提高。“在前现代时期，技术的发明基本上源自于实践经验，而在现代，技术发明主要是从科学和实验中得到的。中国早期在技术上独领风骚，其原因在于，在以经验为基础的技术发明过程中，人口规模是技术发明率的主要决定因素。中国在现代时期落后于西方世界，则是由于中国并没有从以经验为基础的发明方式，转换到基于科学和实验的创新上来，而同时期的欧洲，至少经由18世纪的科学革命已经成功地实现了这种转变。”[18]

虽然马克思特别看重机器大工业提出的要求这样一个条件，但现代经济学家对技术发展史的研究则表明，与科学相关的技术之所以兴起，最具决定作用的因素，是科学研究和技术创新活动的制度化（institutionalization），即建立起有利于科学繁荣和技术创新的整套制度。这套制度与科层制有很大不同。仅以科学共同体而言，“由于没有科层制，西方科学家组成了一个科学共同体。这个科学共同体通过合作、竞争、集体解决冲突、分工、专业化、信息更新与信息交流，追寻对自然现象的解释这一共同目标，其组织效率之高往往是其他组织方式——科层制或非科层制的——所难比的”[19]。

3.1.2 科学发展和技术创新的制度化

科学发展和技术创新的制度化是一个复杂的过程，其中有三个关键性的环节：一是促进科学繁荣的制度规范的确立；二是市场制度和产权保护制度的完善；三是企业研究开发机构的普遍建立。

第一，促进科学繁荣机制的制度化。

现代科学，是在伽利略（Galileo Galilei，1564～1642）、培根（Francis Bacon，1561～1626）等人的倡导下通过科学革命发展起来的[20]。科学研究的先行者清晰地阐明了运用实验来检验和证实科学理论的方法。不过，在17世纪初期，这种科学活动是由少数天才人物分散

地进行的。对于促成它成为科学界的群体性活动起了重要作用的，是科学的制度化。

科学社会学奠基人默顿（Robert K. Merton，1910~2003）注意到，近代科学作为有组织的发现知识的活动，是在特定的行为规范（normsof science）与奖励结构（reward system）下进行的，从而开辟了将科学作为一种社会制度安排（social institution）来研究的传统[21]。

默顿认为，近代科学规范的核心是对独创性的强调。通过优先权（priority）竞争[22]，科学家组织起发现新知识的竞赛；优先权通过同行在作品中的引用等途径确立，该项新知识发现的重要程度可以由引用的次数来粗略衡量；这种引用还使科学成果累积起来；根据优先权的重要程度和多少，科学家积累声誉，并据此建立成果与报酬之间的联系。优秀的成果与次要的发现之间的区别也由此而筛选出来。

在科学社会学家的工作基础上，20世纪晚期兴起的新科学经济学（new economics of science）[23]进一步研究了科学界制度安排对科学活动效率所产生的影响以及科学界制度安排对技术创新活动的影响。经济学家发现，发表行为（publishing）又是优先权的基础。发表实质上是一种将研究结果向社会披露的活动，同时也使科学成果成为社会公共知识的一部分，为所有人共享，从而大大减少了因彼此保守秘密情况下的重复投资以及在技术创新活动中获得互补知识的成本；同时，在发表基础上的优先权竞争还使资助者与被资助者之间的信息不对称问题得到缓解，因为出资人很难监督和度量科学家的天分、机遇、努力程度，却很容易根据发表出来的研究成果以及被引用情况识别出研究者的潜力和重要程度。企业的研究和开发部门在招聘员工的时候也可以通过年轻人在科学界的发表情况判断其是否具备研究和开发的创造潜力。总的来说，科学界以发表为基础的优先权竞争是一套相当有效率的制度安排，其地位大体类似在经济领域价格机制所发挥的作用。只是在这些基础性制度建立起来之后，近代科学才逐渐成为有效率地进行的活动。

值得注意的是，这套激励科学发现的制度必须靠新的组织来建立和执行。这种组织与传统社会常见的等级制的（hierarchical）或科层制的（bureaucratic）组织有很大不同。它是一种自治性的共同体（community）[24]。这种非等级制的自治性团体制定和执行科学家共同遵守的学术规范，建立以科学发现优先权为核心的激励制度，有效地促进了科学进步。

在科学社会学家看来，科学的制度化与宗教改革形成的新教伦理有密切关系。正是宗教改革家发展出来的一套价值观念无意之中促进了近代科学："清教的几乎不加掩饰的功利主义、对世俗的兴趣、有条不紊且坚持不懈的行动、彻底的经验论、倡导自由研究的权利乃至责任、以及反传统主义，所有这一切总括在一起，都是与科学中同样的价值观念相一致的。"[25]

近些年来，经济学家更深入地讨论了科学制度化的机制，提出了进一步的说明。他们发现，欧洲1500～1800年间大约有2 500个科学界社团，其中16世纪成立的就有700个以上，这些社团主要是由富有贵族（包括王室）赞助，很多组织都确定了具有科学含义的目标，但在很长时间里并无出色表现[26]。只是随着这些受资助者为争取资助而公开进行辩论并使同行之间密集的通信网络发展起来之后，“科学共同体”的基本规范才确立下来，科学活动的效率大幅度地提高，其价值也越来越彰显出来。

17世纪末，如伦敦皇家学会（1660）、法兰西学术院（1666）之类的正式学术团体和各种学会在西欧各国普遍建立，各学科的科学协会也纷纷出现，这些学术组织频繁地召集学术会议，出版学术刊物，形成了互通信息的知识网络。这种有着公认学术规范，既有分工又有协作的科学共同体的形成，标志着近代科学制度的确立。

到了19世纪，德国政府支持的自治大学率先将这些现代科学研究活动纳入到大学之中，科学界的规范也同时被继承下来。教授们开拓了如专题讲座、研讨会等新的教学方式，使大学不仅作为传授知识的场所，而且作为创造知识的主力军，大大促进了自然科学、社会科学和人文学科的繁荣。通过学习德国的大学，美国也实现了大学的转型，一批研究型大学建立起来，并结合本国的国情做了有针对性的改进，这些大学为美国的科学发展和在此基础上的技术创新作出了重大贡献。

最后需要强调的是，科学影响技术发展的途径是多种多样的，它不仅仅通过科学研究直接导致技术发明这一条途径，还通过科学界的制度安排对技术进步有着多方面的重大影响。例如，科学共同体公开发表的科学成果为技术创新活动提供了公共知识来源，由于这些知识与很多技术存在互补性，这种免费获得的信息降低了企业的研究开发成本；鉴于研究开发过程中巨大的不确定性，科学共同体通过优先权竞争，不仅使研究成果得到累积和筛选，还承担了企业研究和开发部门的人员培养与筛选任务，减少了企业研究开发过程中的风险；科研与教育的联盟也有助于企业界发展一个技术知识的交流网络，这同样为创新提供了支持。

因此，科学不仅通过技术发明而影响技术创新活动，还通过以优先权竞争为基础的科学共同体制度，对企业创新活动发挥着重要的支持作用。

第二，市场规范和产权保护制度的完善大大强化了对企业技术创新的激励。

现代经济增长过程中，具有宏观意义的技术创新往往不是某一个或某几个突发性事件，而是由千百万集群性的技术改进积累和汇合而成的。对众多的企业和个人进行的这种技术改进和革新来说，规则公平的竞争性市场体制乃是将许许多多企业家的努力引导到技术创新的方向，从而使技术改进快速进行的根本条件。19世纪欧美发达国家已经普遍确

立了法治基础上的市场经济制度（包括知识产权保护制度），这为广泛进行的技术创新提供了压力和动力，也为企业家充分利用科学寻求技术改进和在企业内部建立研究开发机构提供了激励创新的制度框架[27]。

美国是最早产生现代意义上的竞争法的国家，其立法包括反垄断和反不正当竞争两个方面，除大量的判例外，还有《谢尔曼法》（1890）、《联邦贸易委员会法》（1914）、《克莱顿法》（1914）和《鲁宾逊—帕特曼法》（1936）。英国现代竞争立法相对较晚，较全面的反不正当竞争立法完成于20世纪中叶，较有代表性的法律有《限制性贸易管理法》、《转售价格法》、《公平交易法》等。1905年德国对1896年的《不正当竞争防止法》重新进行了制定，并多次进行了修改。1957年又颁布了《反对限制竞争法》，使德国的反不正当竞争法体系更为完善，对德国的经济高速发展起到了重要作用。日本步德国的后尘，其反不正当竞争立法主要有1934年的《不正当竞争防止法》，1993年曾作了较为全面的修改。在此法中具体界定了12种不正当竞争行为，加强了对不正当竞争行为的处罚力度，除高额罚款外，还有刑事制裁[28]。

技术创新的成果有两个突出的特点：一个是它具有非竞争性（nonrivalry），这意味着同一种解决方案或设计可以同时为许多用户采用；另外一个特点是创新过程中的风险和不确定性非常大，创新成本相当高昂，而成功的创新往往容易被模仿，仅仅传统的产权保护制度是不够的。在这种情况下，生产的正外部性比较多，这导致了报酬递增的概念，创新技术的总平均成本大于边际成本[29]。如果没有对知识产权的严密保护，就不会有多少人愿意进行技术创新。

针对这种情况，第二次产业革命以后，维护创新者的权利的现代知识产权制度在先行工业化国家普遍确立。在知识产权保护的各项制度中，专利法最先问世，英国 1623 年的《垄断法规》（*The Statute of Monopolies*）是近代专利保护制度的起点。继英国以后，美国于 1790 年、法国于1791年、荷兰于1817年、德国于1877年、日本于1885年先后颁布了本国的专利法。最早的商标成文法是法国1809年的《备案商标保护法令》，1875年法国又颁布了确立全面注册商标保护制度的商标权法。以后，英国于1862年、美国于1870年、德国于1874年先后颁布了注册商标法。世界上第一部成文的版权法当推英国于1710年颁布的《保护已印刷成册之图书法》。其后，法国在18世纪末颁布了《表演权法》和《作者权法》，使与出版印刷更为紧密相连的专有权逐步成为对作者专有权的保护，以后的大陆法系国家也都沿用法国作者权法的思路。日本在1875年和1887年先后颁布了两个《版权条例》，于1898年颁布《版权法》，1899年参加了《保护文学艺术作品伯尔尼公约》，当年在过去版权立法的基础上颁布了《著作权法》。

这样，市场制度的完善，有序竞争的强化，不但为技术创新提供了压力，而且为它提供了动力。

第三，工业研究与开发（**R&D**）机构的设立。

现代科学依靠实验，即有控制的观察。这种经验主义（empiricism）对于技术而言，意味着经过实验就可以有各种改进，而不必等到被用到生产过程中才能知道结果。在先行工业化国家的工业化过程中，这种方法也被从事应用研究和开发研究的科学家和工程师们继承下来。到19世纪，已经有成百上千的科学家和工程师从事这类活动。

19世纪的最后25年，工业界开始设立研发（R&D）机构，大量雇佣科学家来解决应用问题。早在这个世纪的70年代，德国的化学工业公司首先开展了有组织的研发工作。美国的工业部门也很快跟了上来，建立了多种多样的工业实验室，进行技术创新信息的收集和技术创新的研究应用；有些实验室属于工业公司所有，有些则是独立机构。有些大公司，例如美国的通用电器公司（GE）、美国铝业公司（Alcoa）等等，本身就是在研究机构的基础上建立的。

随着工业研发的开展，各制造业部门雇佣越来越多的科学家和工程师来进行新材料、新工艺和新产品的研究和开发。根据美国全国研究委员会（The National Research Council）的统计，美国 19 个制造业行业1921年、1927年、1933年、1940年和1946年研究实验室雇佣的科学家和工程师人数分别为：2 775人、6 274 人、10 918 人、27 777 人和45 941人[30]。

这样，受过正规教育和训练的科学家和工程师团队进行的有组织的研究开发活动，便成为现代经济增长中技术进步的基本源泉。

此外，20世纪初各先行工业化国家建立了国民教育体系，也为技师和技术工人源源不断的供给准备了条件。

总之，科学的制度化、产权保护和市场制度的完善以及企业界研发部门的普遍设立，乃是现代技术创新活动常规化和惯例化的基本制度背景。正如诺斯（Douglass C. North）所说，“有效率的经济组织是经济增长的关键”；“有效率的组织需要在制度上作出安排和确立所有权以便造成一种刺激，将个人的经济努力变成私人收益率接近社会收益率的活动”；“一个有效率的经济组织在西欧的发展，正是西方世界兴起的原因所在”[31]。

3.1.3 革新技术的广泛运用使经济效率迅速提高

以上这些制度创新，使科学家、技术人员和企业家的创新热情受到极大激发，这使得与科学相关的技术大量涌现并得到了广泛的应用，新工艺、新材料、新能源、新产品层出不穷，经济效率得到大幅度的提高。于是，在新技术得到日益广泛运用的情况下，技术进步也就逐渐取代资本深化，成为增长的基本源泉。

表3.1对先行工业化国家早期发展阶段和现代增长阶段各自具有的代表性的通用技术——蒸汽机、铁路和电力对经济增长的贡献作了比较分析。从中可以看到，在现代经济增长中科学和技术的含量大为增加。

表3.1 代表性通用技术创新对经济增长的贡献（年、%）

	时期	资本深化	生产方面的技术进步	应用方面的技术进步	总计
蒸汽机(英国)	1780～1860	0.19	—	0.32	0.51
铁路(英国)	1840～1870	0.13	0.10	—	0.23
	1870～1890	0.14	0.09	—	0.23
铁路(美国)	1839～1870	0.12	0.09	—	0.21
	1870～1890	0.32	0.24	—	0.56
电力(美国)	1899～1919	0.34	0.07	—	0.41
	1919～1929	0.23	0.05	0.70	0.98

资料来源： Nicholas Crafts（2001）: “Historical Perspectives on the Information Technology Revolution”（Washington: International Monetary Fund, Research Department）。转引自林毅夫、童先安（2003）：《信息化、经济增长与社会转型》，北京大学中国经济研究中心。

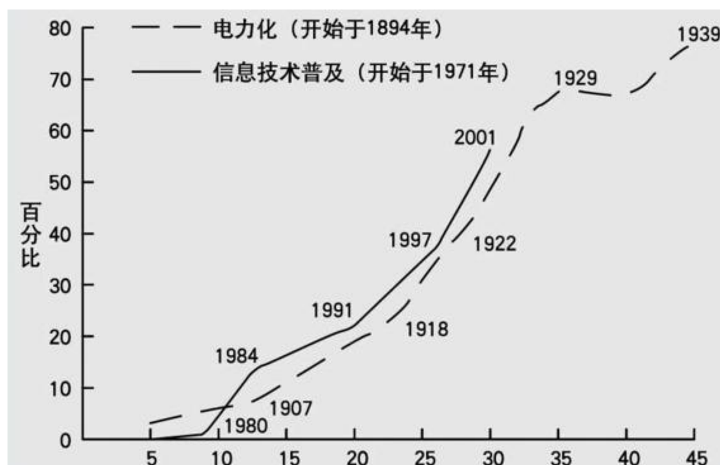
专栏 3.1 通用目的技术（GPT）

通用目的技术（general purpose technology，或称共用技术，简称为GPT）指满足以下四个条件的技术：改进的空间很大；用途多种多样；经济体的大部分领域都可以采用；与其他技术有很强的互补性[32]。根据这一定义，信息技术（如印刷）、基础材料（如铜、铁）、能源传递系统（如蒸汽机）和运输（铁路和机车）都属于通用目的技术，工厂制（factory system）、大规模生产（mass production）、柔性制造（flexible manufacturing）等组织方式也属于通用目的技术。虽然通用目的技术的例子还有不少，但人们往往把蒸汽机、电力和信息通信技术看作是最具有代表性的通用目的技术。

通用目的技术的意义并非为特定问题提供最终的完美解决方案，而更多起着为其他领域的改进开放机会的使能（enabling）作用。例如，电动机的引入提高了生产效率，但这不仅因为它降低了企业的动力成本，而且因为使工厂可以扩大选址范围，并重新进行工厂设计。这种创新互补性放大了通用目的技术创新的影响，并在其他领域的技术变化支持下，向整个国民经济扩散。

由于通用目的技术本身的改进潜力巨大，并需要与其他领域的技术变化配合，因而它对经济增长的影响不是一下子实现的，往往要经历比较长的时间。下图表示了电力技术和IT技术在整个经济中的普及过程。在通用目的技术还处于发展早期的时候，它的溢出效应比较有限，不会

对经济增长带来显著影响；只是在它扩散到相当范围之后，才能在生产率的统计上表现出重要影响。所以有点自相矛盾的是，任何技术革命都是在一个比较长的时间内表现出其经济潜力的，这一过程比人们原来想象的要缓慢温和得多，因为技术革命包含着一系列的事件，而不是一次性事件。



图电力化和信息技术的普及

资料来源： Boyan Jovanovic and Peter L. Rousseau（2003）：“General Purpose Technologies”（《通用目的技术》），www.econ.nyu.edu/user/jovanovi/GPT.pdf。

经济学家对蒸汽机、铁路、电力和信息通信技术做了大量的经验研究和历史比较研究，增进了人们对重大技术变化影响经济增长的具体机制的理解。自从20世纪90年代中期提出来后，GPT已经成为目前经济增长文献中的一个重要概念。[33]

根据E. Helpman，ed.：*General Purpose Technologies and Economic Growth*（《通用目的技术与经济增长》），Cambridge，Mass.: MIT Press; Boyan Jovanovic and Peter L. Rousseau （2003）: General Purpose Technologies（《通用目的技术》），NBER Working Paper No. W11093。

[1] 本节与范世涛合写。

[2] 库兹涅茨（1966）：《现代经济增长》，戴睿、易诚译，北京：北京经济学院出版社，1991年，第7~8页。

[3] 如弗里曼（Chris Freeman）和苏特（Luc Soete）在他们著名的创新经济学教科书中说：“既然这种关系是相互作用的，那么人们通常喜欢用‘与科学相关的技术’这个词，而不用‘以科学为基础的技术’，因为后者带有一种过于简化的、思路单向流动的含义。”参见弗里曼、苏特（1997）：《工业创新经济学》（第3版），华宏勋等译，北京：北京大学出版社，2004年，第21页。

[4]哈贝马斯（1970）：“Technology and Science as Ideology”in J. Harbermas，*Toward a Rational Society*， Boston: Beacon Press， pp.81～122.

[5] 于光远（2001）：《三个故事：科学精神的三个侧面》，http://www.yuguangyuan.net/w17.htm。

[6] 这一概念如此风行，必定有其深刻的原因。推究起来，一是因为科学传统的缺失，二是对近代科学与技术关系的误解。

[7] 转引自司托克斯（Donald E. Strokes，1997）：《基础科学与技术创新：巴斯德象限》，周春彦、谷春立译，北京：科学出版社，1999年，第23页。

[8]Eric Ashby（1958）： *Technology and the Academics*（《技术与学术》），London: Macmillan， 1958， p.50，转引自司托克斯前引书，第 29 页。此段原文为：“The industrial revolution was accomplished by hard heads and clever fingers. Men like Bramah and Maudslay， Arkwright and Crompton， the Darbys of Coalbrookdale and Neilson of Glasgow， had no systematic education in science or technology. Britain’s industrial strength lay in its amateurs and self-made men: the craftsman-inventor， the mill-owner， the iron-master. It was no accident that the Crystal Palace，that sparkling symbol of the supremacy of British technology， was designed by an amateur. In this rise of British industry，the English universities played no part whatever， and the Scottish universities only a very small part; indeed formal education of any sort was a negligible factor in its success.”

[9] 马克思、恩格斯（1848）：《共产党宣言》，见《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1972年，第252页。

[10] 马克思（1867）：《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第423页。

[11] 德鲁克（1993）：《后资本主义社会》，张星岩译，上海：上海译文出版社，1998年，第29～31页。

[12] 《资本论》中译本把technology译为“工艺学”，参见马克思（1867）：《资本论》第一卷，中央编译局译，北京：人民出版社，1975年，第533页。法国18世纪启蒙运动时期的百科全书全名是“百科全书，或科学、艺术和工艺详解辞典”，由狄德罗和达朗贝尔编辑，于1751～1772年间以39卷本的形式面世。该书包括大量技术和工程内容，对法国技术的系统化产生重要影响。

[13] 马克思（1867）：《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第423页。

[14] 同上书，第533页。

[15] 同上。

[16] 参见《马克思恩格斯全集》第23卷，北京：人民出版社，1972年，第708页。

[17] 罗森堡和小伯泽尔（1986）：《西方致富之路：工业化国家的经济演变》，刘赛力等译，北京：生活·读书·新知三联书店，1989年，第288～289页。

[18] 林毅夫（1994）：《制度、技术与中国农业发展》，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994年，第257页。

[19] 罗森堡和小伯泽尔（1986）：同前引书，第293页。译文根据英语原文译出，略有改动。

[20] 培根（1623）：《新大西岛》，何新译，北京：商务印书馆，1959年。

[21]　默顿指出："科学是一种社会制度，它具有独特的可发挥道德权威作用的规范体系，如果感到有人正在违背这些规范，人们就会特别援引它们。从这个意义上讲，关于优先权的论战（这种论战总是异常激烈，而且参与者容易感情冲动）尽管可能会使争论的温度升高，但它们并非仅仅只是脾气暴躁的表现，从本质上讲，它们是对被看作是违反了知识产权制度规范的行为所作出的反应。"见默顿（1973）：《科学社会学——理论与经验研究》（上），鲁旭东、林聚任译，北京：商务印书馆，2003年，第394页。

[22] 优先权指的是某项发现或发明是由谁最先作出的，人们对这项事实的认定和重视就成了发现者或发明者的一项权利。

[23]参见Partha Dasgupta& Paul A. David（1994）："Towards A New Economics of Science"（《迈向新科学经济学》），*Research Policy*，Vol.23，pp.487~521; Paula E. Stephan（1996）："Economics of Science"（《科学经济学》），*Journal of Economic Literature*，Vol.XXXIV（Sept.），pp.1199~1235.

[24] 小李克特（Maurice N. Richter，Jr.）指出："我们所谓的科学共同体，是由世界上所有科学家共同组织成的，他们在彼此之间维持着为促进科学过程而建立起来的特有关系。"参见李克特（1972）：《科学是一种文化过程》，顾昕等译，北京：三联书店，1989年，第138~142页。

[25]　默顿（1973）：《科学社会学——理论与经验研究》（上），鲁旭东、林聚任译，北京：商务印书馆，2003年，第XXXIX页。更完整的论述，见默顿（1938）：《十七世纪英格兰的科学、技术与社会》，范岱年等译，北京：商务印书馆，2002年。他有关清教伦理与科学发展的研究显然受到德国社会学家马克斯·韦伯（Max Weber，1864~1920）有关新教伦理与资本主义发展的研究的影响。

[26] Paul A. David（2001）："From Keeping'Nature's Secrets'to the Institutionalization of'Open Science'"（《从保守"自然的秘密"到"开放科学"的制度化》），Working Papers 01006，Stanford University，Department of Economics，pp.15~16.

[27] 范世涛（2005）：《信息化、结构转变和发展政策》，载《比较》第 18 辑，北京：中信出版社，2005~ 年，第 7174页。

[28] 蒋志培（2003）：《论知识产权的概念、历史发展及其法律保护的含义》（博士论文）。

[29] 参见夏威尔·萨拉-伊-马丁（Xavier Sala-i-Martin，2001）：《15年来的新经济增长理论：我们学到了什么？》，黄少卿译，载《比较》第19辑，北京：中信出版社，2005年。

[30] 莫韦里和罗森堡（1998）：《革新之路——美国20世纪的技术革新》，王宏宇、贺天同译，成都：四川人民出版社，2002年，第26~27页。

[31] 诺斯和托马斯（1973）：《西方世界的兴起》，厉以平、蔡磊译，北京：华夏出版社，1989年，第1页。

[32]这四个特点的原文是： Wide scope for improvement and elaboration; Applicability across a broad range of uses; Potential for use in a wide variety of products and processes; Strong complementarities with existing or potential new technologies.见R. G. Lipsey，C. Bekar and K. Carlaw（1998）："The Consequences of Changes in GPTs"（《通用目的技术变化的影响》），In E. Helpman，ed.：*General Purpose Technologies and Economic Growth*，Cambridge，Mass.：MIT Press，1998。

[33] 参见T. Bresnahan and M. Trajtenberg（1995）：“General Purpose Technologies: Engines of Growth?”（《通用目的技术：增长的引擎？》），Journal of Econometrics， Vol.65， pp.83～108。

3.2 服务业的发展提高了经济的整体效率

现代经济增长中效率提高的另一个重要源泉，是服务业的发展。这对成本降低，特别是交易成本降低起了重要的作用。

和人们通常想象的不同，服务业在19～20世纪之交加快了发展速度。这种发展是和先行工业化国家进入现代经济增长同时进行的。

3.2.1 工业化中后期服务业的迅速发展

如果说配第在17世纪曾经预言，就业人口将从农业转向工业，再从工业转向商业；英、美等国20世纪初期的情况却是，劳动和资本在继续流入工业的同时，以更快的速度流入商业和物流、教育和科研、旅游和娱乐、文化艺术、保健以及政府的公共服务等服务业。先行工业化国家的服务业（包括一般服务和政府的公共服务）在就业和增加值方面都很快超过了工业，成为国民经济中份额最大的产业。这使费希尔在1935年和克拉克在1940年提出的“三次产业”的划分方法在20世纪40年代得到确立（见本书第1章1.2.4）。

按照“产业三分”的理论框架去总结先行工业化国家产业结构变化的历史，人们发现，英、美等工业化的“第一梯队”国家在进入工业化的后期阶段时，即在19世纪末，服务业的增长明显加快，其增长速度很快超过了工业；而到了20世纪，服务业不论就业方面还是产值方面都在比重上超过了工业，成为国民经济中占优势地位的部门（见表3.2、表3.3、表3.4）。

表3.2 英国和美国的就业结构（1700～1998年）（%）

		英国	美国
1700	农业	56	—
	工业	22	—
	服务业	22	—

（续表）

		英国	美国
1820	农业	37	70
	工业	33	15
	服务业	30	15
1890	农业	16	38
	工业	43	24
	服务业	41	38
1998	农业	2	3
	工业	26	23
	服务业	72	74

资料来源：麦迪森（2001）：《世界经济千年史》，伍晓鹰等译，北京：北京大学出版社，2004年，第87页。

表3.3 英国工业化进程中三次产业产值比重变化情况（%）

	1831	1851	1871	1881	1891	1901	1924
农业	23	20	14	10	9	6	4
工业	34	34	38	38	38	40	40
服务业	42	45	48	52	53	54	56

资料来源： Phyllis Deane and W. A. Cole（1967）： *British Economic Growth 1688~1959*（《英国的经济增长（1688~1959）》），Cambridge University Press，转引自任旺兵：《我国服务业现状的国际比较研究》，载国家发改委产业发展研究所《产业研究报告》2004年第13期。

表3.4 美国工业化进程中三次产业产值比重变化情况（%）

	1799	1839	1859	1869	1879	1889	1900
农业	40	35	41	34	30	24	29
工业	13	16	16	22	20	28	25
服务业	48	50	43	44	50	48	46

资料来源： Seymour E. Harris（1961）： *American Economic History*（《美国经济史》）.Mc Graw—Hill Book Company; V. R. Fuchs（1969）：“Production and Productivity in the Service Industries”， NBER; Colin Clark（1940）： *The Conditionsof Economic Progress*（《经济进步的条件》）.London: Macmillan，转引自任旺兵，同前引文。

作为工业化“第三梯队”的日本，其服务业的增长较之英、美等“第一梯队”国家更快。在工业化中期阶段（20世纪50年代），服务业就超过

了工业，其后，第三产业一直是国民经济中占优势地位的产业。日本在战后初期有过“重化工业化”的说法，但需要注意的是，在日本文献中，这一概念的含义是和我国不同的。在中国，“重化工业化”经常是就重工业在整个国民经济中所占份额而言的；而在日本，即使讲到“重化工业化”，也是指重化工业在工业中所占份额而言的。正如研究日本产业政策的权威学者南亮进所说，“重化工业率，即重工业占制造业生产额的比例”。至于在整个国民经济中，则服务业始终占有最大的份额[1]。近三十年来的发展，使日本的产业结构进一步向服务业倾斜，目前，第一、第二和第三产业的结构与美国大体类似（见表3.5）[2]。

表3.5 日本工业化进程中三次产业就业比重和产值比重变化情况（%）

年份	就业比例			国内生产总值		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
1950	48.5	21.8	29.6	—	—	—
1955	41.1	23.4	35.5	19.2	33.7	47.0
1960	32.7	29.1	38.2	12.8	40.8	46.4
1965	24.7	31.5	43.7	9.5	40.1	50.3
1970	19.3	34.0	46.6	5.9	43.1	50.9
1975	13.8	34.1	51.8	5.3	38.8	55.9
1980	10.9	33.6	55.4	3.5	36.5	60.0
1985	9.3	33.1	57.3	3.1	35.1	61.8
1990	7.1	33.3	59.0	2.4	35.7	61.8
1995	6.0	31.6	61.8	1.8	30.3	67.9
2000	6.0	29.5	64.3	1.3	28.4	70.2

资料来源：Statistics Bureau，MPHPT（Ministry of Public Management，Home Affairs，Posts and Telecommunications，公共管理暨内务、邮政与电信通讯部），Cabinet Office（日本内阁府）。

作为工业化“第四梯队”的韩国，情况与日本类似，第三产业占GDP的比重在整个工业化过程中一直高于第二产业；从就业结构来看，韩国第三产业的比重也一直比第二产业为高（见图3.1和图3.2）。

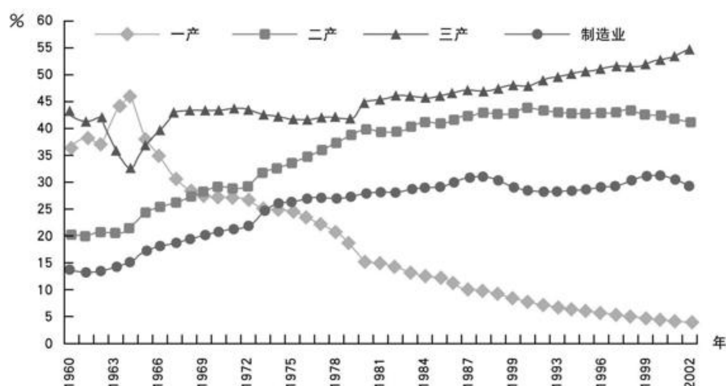


图3.1 韩国工业化过程中三次产业的产值比重

资料来源：韩国政府网站；世界银行《世界发展指数2004》。

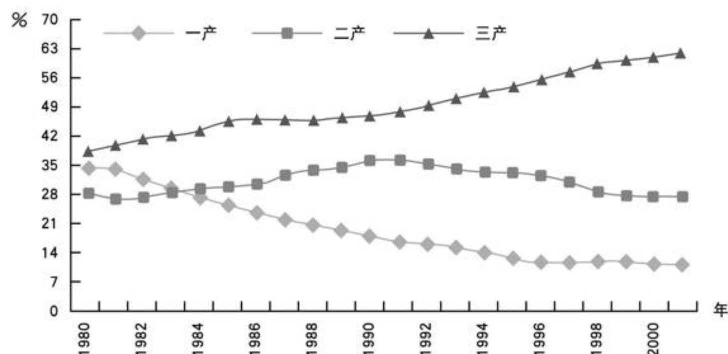


图3.2 韩国工业化过程中三次产业就业比重的变化

资料来源：韩国政府网站；世界银行《世界发展指数2004》。

韩国20世纪70年代的“重化工业运动”，是我国主张以重化工业的发展带动整个经济发展的论者喜欢谈论的话题。他们以此为根据，论证“重化工业化的阶段难以逾越”[3]。事实上，韩国政府1972～1980年发动“重化工业运动”，是朴正熙（Park Chung-Hee，1917～1979）总统出于对朝鲜半岛军事形势将要严重恶化判断作出的政治决断。“重化工业运动”造成的严重通货膨胀和贫富分化导致了70年代末期韩国的社会政治动荡。在朴正熙总统被韩国中央情报部部长刺杀以后，韩国政府花了很大的代价纠正“重化工业运动”的偏差和克服由它带来的严重后果（见专栏3.2）。

专栏 3.2 金万堤论韩国 20 世纪 70 年代的“重化工业运动”

1987年6月，刚刚卸任的韩国副总理金万堤[4]在世界银行组织的“计划与市场在经济发展过程中的作用专题研讨会”上对韩国20世纪70年代的“重化工业运动”进行了全面的评论。他认为：

1961年，朴正熙政府上台执政，他决心使国家政权成为经济增长进程中的一个积极力量，而不让它变为经济发展的障碍；其做法主要是使价格制度趋于合理；同时他们把实际利率提高到可以产生重要的积极作用的程度。此外，政府在放宽进口方面，也采取了重大的步骤，从而降低了工业资金投入的成本，提高了本国工业产品的竞争能力。

这些改革所带来的成果是令人瞩目的。在政府的外向型市场政策的鼓励下，1962年至1967年期间出口产品增加了近40%；这一时期人均国民生产总值以平均每年6.9%的惊人速度递增，而在此之前的年代里，

人均国民生产总值每年只增加0.7%。

头两个五年计划的成功，大大地鼓舞了韩国的政策制定者；于是他们开始在下一个10年中花费更大的力气进行组织机构的建设。他们所做的最重要的工作之一，就是发展二级金融市场。

另一项重要的改革是在农业方面进行的。1969年至1970年间，朴正熙开始实行一项全面振兴农业的纲领，或称新村运动，这一纲领重点着眼于提高农产品的产量和扩大乡镇非农产业；它的执行，迅速地提高了农业的增长率及农民的生活水平。

然而就在这同一时期，政府的那些制定经济计划的人们，却偏离了他们在60年代改革时所实行的那种成功的方针路线。造成这种偏离的一个最重要的因素就是，政府鼓励发展重工业和化学工业的进口替代的政策；这一政策于1972年即第三个五年计划开始贯彻。

政府要实现这些宏大的计划，就必须改变以前的做法，不再像过去那样依赖市场的力量。加速工业的转变，需要政策提供强大的财政支持；因而政府全部贷款中有1/3～2/3被作为"政策性贷款"，用来资助发展重化工业生产。政府将商业银行国有化，以保证对利润率的考虑不致妨碍那些被视为必然加重工业机构的政策的执行。在70年代开始对那些能够促使某些特定工业发展的领域中的资源配置进行干预，有时甚至还干预一些企业的资源配置。

政府加强干预，造成了许多损害宏观经济的结果。对资本密集的重工业和化学工业的过多投资，提高了技术工人的工资，并且使实际工资增加过快的问题不久波及国民经济的其他部门。此外，对工业的各种鼓励，特别是对农业的补贴，增加了政府的赤字，以致只能用加速货币发行的办法来部分地弥补这种赤字。在这种情况下，通货膨胀开始加剧，批发物价指数在 1972 年至 1980 年期间，平均每年上升20.1%；而在60年代，平均每年上升的数字仅为12%左右。

通货膨胀并不是惟一的恶果。单位劳工成本的迅速上涨，极大地削弱了产品的竞争能力，从而威胁了作为推动韩国经济增长原动力的出口业。1979年它的出口自开始实行鼓励出口政策以来第一次下降。另外，由于国内的储蓄和增发的货币无法完全满足政府这些新做法所需的费用，对国外贷款的需求便显著地增加；到80年代，韩国已经成为世界上第四个最大的债务国。由于发展重工业和化学工业必然要依赖一些大型联合企业；因此，这一做法严重损害了收入分配。其突出的表现是：在这个过程中，基尼系数从0.35提高到0.39。

1980年韩国发生了严重的经济危机，通货膨胀率达到了35%，国民生产总值的负增长率为5.2%。这在很大程度上是上述有害倾向造成的恶果。加之，在这一年里，国际国内都发生了一些事先没有预料的事情：石油价格和利率上涨到了无人敢于问津的程度、农业极度歉收，朴正熙总统被暗杀后政治方面发生了动乱；所有这一切自然都加剧了这次经济危机。不过，有一点很清楚，政府在整整10年中过度忽视了市场的力量，因而也必然要受到惩罚。

本届政府是在这次经济危机中上台的。80年代初期，政府开始进行

大规模的调整。调整的重点之一是制定一项稳定价格的纲领，这一改革纲领的第二个重点是放开市场，允许企业家贯彻他们自己的决策。不仅如此，韩国社会不断发展的多元性，也要求政府在制定经济计划时，更多地进行一些协商并做出某种妥协；因此，在韩国，计划不是政府用以加强对经济控制的工具；而是一种确定社会经济发展方向以及协调人们对下一步工作的看法的途径。

然而，政府绝没有放弃帮助市场顺利运行的职责。现政府制定了反托拉斯和反垄断的立法。政府支持中小型工业发展的政策有利于实现更大的平等。政策也十分注意强调工业生产中人的能力发展的重要性。

国家可以发挥重要作用的另一个关键的领域是，发展社会的和人民生活必需的基础设施。近几年来一批旨在增加社会福利的各类机构已经建立并且扩大。作为社会保障网络重要组成部分之一的全国医疗保险制度已经扩大，全国人口有一半以上都已享受到这一保险；目前，政府正集中力量进一步扩大这一制度，从而使农业工人和城市里的个体经营者都能享受到这种保险。第二个重要的方案是全国性的养老金制度；此项制度将于1988年开始试行，以便使老年人能得到更多的保障。

根据金万堤（1987）：《政府在经济发展中的作用——南朝鲜的经验教训》（《经济社会体制比较》1987年第4期）编写。

库兹涅茨采用另一种方法来分析产业结构与发展水平的关系。他在1971年的著作《各国的经济增长》中，将全球57个国家和地区按照各自1958年的人均GDP水平划分为8个组别，分别考察其产业结构。其中，印度、泰国在第II组，韩国、中国台湾在第III组，菲律宾、马来西亚、巴西在第IV组，日本在第V组，意大利、阿根廷在第VI组，德国在第VII组，第VIII组包括英国、丹麦、法国、澳大利亚、加拿大和美国。在1958年这个时间断面上的不同国家和地区处于不同的发展阶段，所以根据它们的产业结构的不同特征，可以对产业结构与发展水平的相关关系作出估量。

在原书中，库兹涅茨将电力、煤、气等公用设施和运输、通讯这两大产业划入I（工业）部门。然而按照克拉克原来的划分，即目前各国通行的划分，它们应当属于S（服务）部门。我们若按照后一划分标准对库兹涅茨的分类作出调整，将公用事业和交通、通讯划归第三产业，就可以看到，在 1958 年这个时点上，无论是在高收入的发达国家，还是低收入的发展中国家和地区，无论A（农业）部门的比重是高是低，S（服务）部门在GDP中的份额都高于I（工业）部门的份额（见图3.3）[5]。

表3.6 不同发展阶段上的产业结构

	组别(按照人均 GDP)							
	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ	Ⅴ	Ⅵ	Ⅶ	Ⅷ
国家数	6	6	6	15	6	6	6	6
人均 GDP(美元)	51.8	82.6	138.0	221.0	360.0	540.0	864.0	1 382.0
主要部门份额(%)								
A	53.6	44.6	37.9	32.3	22.5	17.4	11.8	9.2
I	18.5	22.4	24.6	29.4	35.2	39.5	52.9	50.2
S	27.9	33.0	37.5	38.5	42.3	43.1	35.3	40.6
I 中								
制造业	7.7	10.4	12.6	16.2	18.1	23.9	31.3	31.2
电力、煤、气	0.5	0.7	0.8	1.1	1.6	2.1	2.6	2.4
运输和通讯	5.2	5.9	5.8	5.9	6.5	7.0	9.3	7.8
调整后(将公用事业、运输和通讯归服务业)								
A	53.6	44.6	37.9	32.3	22.5	17.4	11.8	9.2
I′	12.8	15.8	18.0	22.4	27.1	30.4	41.0	40.0
S′	33.6	39.6	44.1	45.5	50.4	52.2	47.2	50.8

资料来源：库兹涅茨（1971）：《各国的经济增长：总产值和生产结构》，北京：商务印书馆，1985 年，第 111 页，表12。

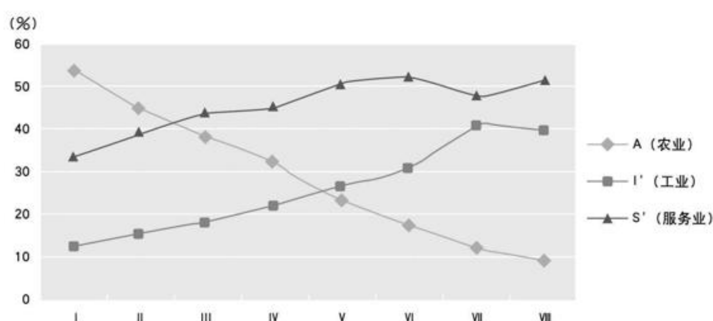


图3.3 不同发展阶段上的产业结构

注：根据表3.6数据整理。图中罗马数字表示在1958年这个时点上处于不同发展阶段的国家和地区的分组，如第VIII组代表当时最发达的6个国家，如美国、英国、丹麦等，所反映的产业结构是这些国家的平均值；而当时中国台湾、韩国在第III组，日本在第V组，德国在第VII组。

3.2.2 生产性服务业的快速发展及其影响

按照通常的行业分类办法，服务业可以划分为为消费者提供服务的消费性服务业（consumer services），和为生产者提供产前、产中和产后服务的生产性服务业（producer services）。这种划分是理解工业化

的最新进展情况的一个关键性概念。因为生产性服务业的服务活动是制造业的关键性的投入，也是制造业效率改进的基本源泉。

按照麻省理工学院（MIT）经济学家的分类，生产性服务业可以进一步分为以下三类：

第I类指专门用于提高制造品价值的服务公司（如贸易公司，设计与产品开发研究所、货物转运商和环境检测实验室）；

第II类指专门用于改善消费性服务的服务公司（如医院的餐饮、专门从事房地产诉讼的律师事务所）；

第III类指既为制造业也为消费者服务的服务公司，如银行、电信、电力和广告等（见图3.4）。[6]

现代服务业发展中最值得注意的现象，是生产性服务业的快速发展。这种发展由来有自，根源在于现代经济增长中分工的高度深化。我们知道，从斯密开始，经济学就把分工看作经济发展的基本推动力。然而，由于分工和协作是同一事物的两个不同的侧面，随着分工的深化，分工各参与者之间的交易就会变得更加频繁，加入交易的人员数量也会日益增加，从而处理这种交易关系的生产性服务活动也会大大增加，生产性服务业因而迅速增长，并出现了服务业向其他产业，首先是制造业渗透、融合的现象。

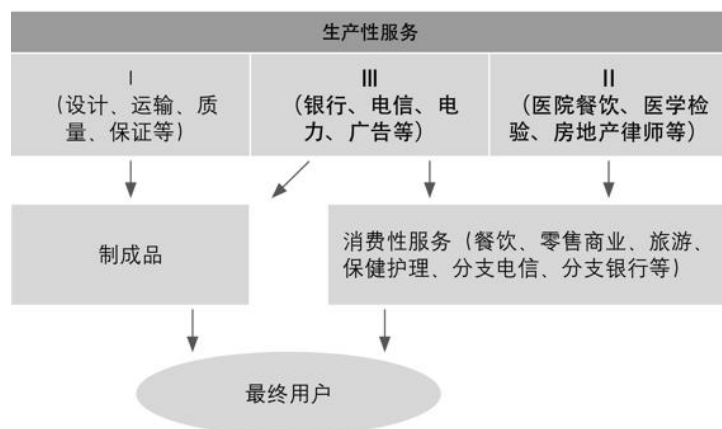


图3.4 生产性服务业

服务业与制造业的融合有两种基本互动形式：一种是企业中两种业务的“纵向整合”（vertical integration），另一种是制造业“外购”（buying-in）服务业产品。

意大利经济学家罗密（Valentina Romei）根据对英、美、法、德、意等国投入产出表的分析考察了生产性服务业的发展以及服务业与制造业融合的进程[7]。他指出，服务业产出中作为中间投入品售予其他生产

者的部分在全部生产投入中所占的比重和它在服务业全部产出中所占的比重，在整体上是一直保持上升趋势的（见表3.7和表3.8）。

表3.7 用作中间投入品的服务占全部生产投入的比重（%）

	1911	1935	1950s	1959	1960s	1970s
法国	—	—	—	19.53	19.95	28.18
德国	—	—	—	24.46	—	28.05
意大利	9.01	11.60	10.68	19.62	—	25.60
英国	—	16.42	24.02	—	21.95	—
美国	—	—	23.95	31.20	29.04	29.48

资料来源： Valentina Romei（2004）：“The Growth of Intermediate Services in Europe，1911-1990”（《1911~1990年欧洲用作中间投入品的服务的增长》），Table1， http://dev3.cepr.org/meets/wkcn/1/1660/papers/。

表3.8 用作中间投入品的服务产出占全部服务产出的比重（%）

	1911	1935	1950s	1959	1960s	1970s
法国	—	—	—	—	—	38.8
德国	—	—	—	31.57	—	37.51
意大利	11.78	—	18.78	22.56	—	22.05
英国	—	14.55	—	—	32.06	33.40
美国	—	—	27.54	36.79	—	37.23

资料来源： Valentina Romei（2004）：同上文，Table2。

罗梅还指出，20世纪70年代，英、美、法三国对服务业全部的需求中，来自其他生产者的中间需求占37%；到了80年代，这个比率进一步提高到43%。

随着生产性服务业的发展和对生产提供服务的增加，服务业与制造业的边界变得模糊起来，出现了服务业与制造业融合生长、组成一个服务业与制造业一体化的生产体系的趋势。麻省理工学院（MIT）的经济学家用服务增强型产品（service-enhanced）一词来概括这个趋势，认为“今后几十年内，在世界制造业的竞争中取得成功的关键，是能够把有形的产品同无形的属性结合在一起，从而生产出最令人满意的产品”[8]。他们指出，制造业的这种变化的特点，是产品愈来愈融生产和服务于一体。对消费者来说，制造品的价值越来越依赖产品的创意、便利、可靠性、创新性、时尚、按客户的要求定制等属性，这些属性并没

有体现为具体产品，但却可以归类为服务。借助信息技术，新的设计、客户定制、集成制造系统、产品开发、市场营销、物流、供应链管理、质量管理、测试和认证、金融服务等方面的服务活动成为制造业增长的基本来源。

OECD和欧盟的一份研究报告也指出，欧盟各国制造业中与服务有关的员工数达到员工总额的40%；据OECD成员国统计，制造业增加值中服务业务创造的增加值高达25%~30%，甚至50%[9]。全球最大的制造业公司通用电气（GE）收入总额中服务业收入所占比重，2003年为62.44%，2004年为63.32%[10]。通用汽车公司（GM）下属金融服务公司2004年利润达到29.1亿元，占GM全部利润的80%[11]。

由于现代制造业已包含许多服务内容，例如研究开发、原材料和零部件采购、产品设计、物流管理、品牌营销、售后服务、金融服务等等，甚至以服务作为主要内容，有些原来的制造业企业甚至因为主业已经改变为从事服务而被重新归类为服务业企业[12]。这样，后期工业化又被称为"服务业-工业化"（service-industrialization）。

3.2.3 为什么服务业发展能够对提高效率起重大作用？

服务业比重的上升是否有利于社会整体效率的提高，曾经是一个大有争议的问题。

1967年美国经济学家鲍莫尔（William J. Baumol）在一篇研究经济增长的论文中提出两部门宏观经济增长模型，其中一个部门是"进步部门"（"progressive"sector），另外一个部门是"停滞部门"（"nonprogressive"sector，或"stagnant"sector），如制造业等进步部门的生产率增长相对快速，而市政服务、教育、表演艺术、饭店和休闲等很多服务部门都具有"停滞部门"的特征。从整体上看，相对于制造业这样的"进步部门"，服务业劳动生产率难以提高；正如在表演艺术市场上，三百年前的莫扎特四重奏要四个人演，三百年后依然要四个人；因而服务业比重的上升将拖累整个经济的增长。这就是著名的鲍莫尔病（Baumol'scostdisease或Baumol's disease）[13]。此论一出，引起了社会上的极大关注，媒体和学界纷纷发表意见，担忧发达国家服务业超越制造业的发展会引起"产业空洞化"（industrial hollow-out）。

不过，这一讨论并没有持续太久。特别是90年代美国迎来了历史上仅次于第二次世界大战后到60年代的增长黄金时代。"鲍莫尔病"一方面与现行统计方法大大低估了服务业产出增长有关[14]，另一方面从1995年以后的统计数字也可以看出，服务业劳动生产率领先于制造业部门的生产率增长。根据波斯沃斯（Barry P. Bosworth）和崔普雷特（Jack E. Triplett）的研究，从1995年到2001年，美国27个服务部门的劳动生产率以年均2.6%的速度增长，超过了商品生产部门的2.3%；而且，这种增长并未集中在少数部门，在其研究的27个服务部门中的24个行业都在

同一时段实现了劳动生产率增长，其中更有17个部门的劳动生产率出现了加速增长，电信、批发业和零售业、金融是发展最快的部门[15]，这意味着服务业的成本病问题并非必然，也有经济学家认为美国的“鲍莫尔病”已经治好了。

20世纪晚期经济学的新突破更为讨论服务业发展的效率效应提供了新的理论依据。新制度经济学提出了总成本是制造成本（诺斯把它叫做transformation costs，即转形成本）[16]和交易成本（transaction costs）的总和的原理。根据这一原理，就能清楚地说明服务业发展对降低成本、提高效率的意义。随着分工的深化，分工参与者之间的交易会愈来愈频繁，交易的范围也会愈来愈广阔，因此用于交易的资源也会愈来愈多。诺斯指出，到20世纪70年代，美国国民收入里有近一半用于交易[17]。服务业正是处理交易活动的，所以服务业的发展不但有利于降低制造成本，更为重要的作用在于降低交易成本。

生产性服务业的首要功能，是为市场交易提供基础设施（infrastructure）。随着现行工业化国家的经济发展，早期市场经济逐步成为现代市场经济，市场制度变成日益精巧和复杂的系统。市场交易需要由一定的基础设施，包括交通运输、邮电通信、批发贸易、金融、合同和治理结构的安排以及与之相关的律师、会计师等中介机构等等来支撑。以上这些活动，都属于服务业的内容。所以市场经济愈是发展，服务业也愈是发达；反过来说，服务业愈是发达，市场也就愈能更有效地运转。

理论经济学家所分析的这种情况，无论在制造业中还是在商业中都真实地存在。

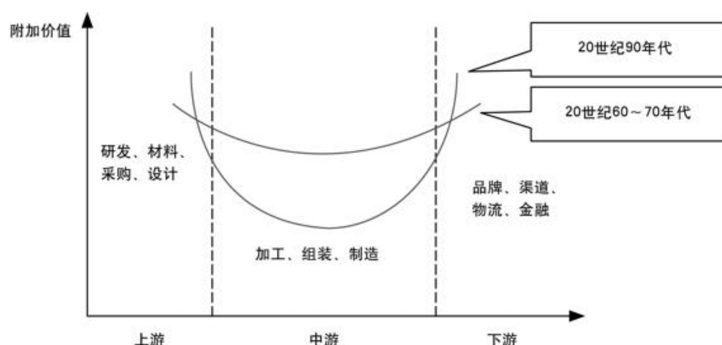


图3.5 微笑曲线

拿制造业来说，宏碁（Acer）集团的创始人施振荣用“微笑曲线”[18]来描述现代制造业的价值链。

从图3.5可看到，在价值链两端（研究开发、材料采购、产品设计、品牌营销、物流管理、金融等服务）的附加价值和盈利率高，而中段（加工、组装、制造等传统的制造业行业）的附加价值和盈利率低。因

此，成功的企业总是尽力向价值链的两端延伸，以便提高附加价值和盈利率。

拿商业来说，香港利丰集团的董事会主席冯国经指出，在综合物流从原料到消费的整个价值链中，制造环节产生的价值只占1/4，而3/4都是交换环节产生的，因此后者最具降低成本的空间，被称为能够提供更高附加价值和盈利率的“软三元”[19]。

甚至对于农业来说，19世纪末叶以后先行工业化国家农业科学的进步和农业技术的发展大大提高了农业的生产效率。同时，商业以及包括现货市场和期货市场在内的市场基础设施的发展，大大有利于解决所谓家庭农场与大市场的对接问题。因此，与服务业和制造业一体化所起的作用相类似，服务业与农业的一体化也对提高农业的效率和农户的收入水平起了重大作用[20]。

这样，与服务业的发展相适应，工业化的概念也大大拓宽了。它不仅意味着工业的发展，还意味着用现代技术改造各个产业（产业化）和产业之间的融合。于是，industrialization常常被理解为“产业化”，而非“工业化”[21]。服务业的发展不但能够降低加工成本，更重要的是它能够降低交易成本。随着分工的深化和交易成本在社会总成本中比重的提高，服务业对于降低成本的作用愈来愈突出，建立强大有效的服务业就成为提高社会整体经济效率的基本手段。

[1] 南亮进（1990）：《中国的经济发展——与日本的比较》，景文学、夏占有译，北京：经济管理出版社，1991年，第113~117页。

[2] 由于日本的后期工业化是在第二次世界大战后进行的，经济结构没有受到战时经济的影响，它的服务业超越工业成为占优势地位的产业较之英、美两国提前了。

[3] 参见“21世纪北京圆桌论坛（2005）”：《“重化工业化”道路与南北经济转型之辩》，载《21世纪经济报道》，2005年8月29日。

[4] 金万堤（Kim Man-Je）原为韩国西江（Sogang）大学教授，1972~1982年任韩国政府主要思想库——韩国开发研究院（KDI）首任院长，1982~1986年任韩国副总理兼企划院长官。

[5] 感谢高世楫同志向笔者指出这一点。

[6] 博尔格和李斯特（Suzanne Berger& Richard K. Lester，1997）：《由香港制造——香港制造业的过去·现在·未来》，侯世昌等译，北京：清华大学出版社，2000年，第31~32页。图3.4见该书第32页，表式略有变动。

[7] Valentina Romei（2004）: From Industry to an Integrated System of Services and Manufacturing Industries（《从工业到服务业与制造业融合的体系》），http://www.econ.upf.es/ebha.2004/papers/2a1.doc。

[8] 博尔格和李斯特（1997）：前引书，第34页。

[9] Dirk Pilat and Anita Wolf（2005）：“Measuring the Interaction between Manufacturing and Services”（《对制造业与服务业互动关系的度量》），OECD科学、技术和工业理事会工作论文，DSTI/Doc（2005）5。

[10] 见通用电气公司收入合并报表。

[11] 肖莹莹：《欧美市场处境艰难，通用汽车西方不亮东方亮》，载《经济参考报》，2005年4月11日。

[12] 著名的电脑制作商宏碁现在就被看作一家服务业企业。在服务业务带动下，2003年宏碁营业收入增长100%，在《天下》评比的台湾服务业 500 强中，从 13 名跃升到第 4 名（参见官振萱：《冷冷王振堂要烧热宏碁》，载《天下》第301期，2004年6月15日）。

[13]见W. Baumol（1967）：“Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises”（《非平衡成长的宏观经济学：对城市危机的剖析》），*American Economic Review*， Vol.57， No.3， pp.415~426。

[14]见Z. Griliches（1994）：“Productivity， R&D， and the Data Constraint.”，*American Economic Review*， Vol.84，No.1， pp.1~23。

[15] Barry P. Bosworth& Jack E. Triplett（2003）：“Productivity Measurement Issues in Services Industries: ‘Baumol’s Disease’ Has Been Cured”（《服务业的生产率测算：“鲍莫尔病”已治愈》），Economic Policy Review，2003（Sep.）23~33。

[16] 按照马克思在《资本论》中的说法，可以把它叫做“实现‘人和自然之间的物质变换’（马克思（1867）：《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第202页）的成本”。

[17] 道格拉斯·诺斯（1990）：《制度、制度变迁与经济绩效》，刘守英译，上海：上海三联书店，1994年，第38页。

[18] “微笑曲线”是施振荣在1992年的《再造宏碁——开创、成长与挑战》一书中提出的，用以说明20世纪60年代以来IT产业价值链各环节产值结构的变化。他据此制定了宏碁超越代工（OEM）和自创品牌的新战略。参见施振荣（1992）：《再造宏碁：开创、成长与挑战》，台北：天下远见出版公司，2004年（第二版），第296~298页。

[19] 利丰研究中心编（2003）：《供应链管理：香港利丰集团的实践》，北京：中国人民大学出版社，2003年。

[20] 参见许善达（1985）：《论美国农业生产率增长因素及给我们的启示》，载《经济研究参考资料》杂志，1985年第64期。

[21] 也有的经济学家主张继续保持对工业化（industrialization）的原有定义。鉴于包括三次产业的广义工业概念与汉语习惯的狭义工业概念不一致，而广义的工业化概念也与国外学术界原有的工业化概念不一致，他们把制造业的服务化和服务业的高度发展称为“去工业化”（deindustrialization），或者用一个含有贬义的说法“产业空洞化”（industrial hollow-out）来描述（参见范世涛前引文）。

3.3 现代信息通信技术（ICT）渗入和改造各产业部门

人们常常把我们生活的或正在进入的这个时代称为信息时代[1]，因为信息技术（information technologies，简称IT）或信息通信技术（information and communications technologies，简称ICT）的快速发展和对各产业部门的渗透，正是我们这个时代的突出特征[2]。本节即简要介绍现代ICT快速变革及其广泛渗透和改造对经济效率的影响。

我们从信息通信技术的三次创新浪潮开始，随后介绍信息通信技术在经济中扩散所带来的影响，最后讨论为什么信息技术革命有时被称为一个“服务业的故事”。

3.3.1 信息技术创新的三次浪潮

信息通信技术革命的科学基础源远流长，甚至可以追溯到17世纪末莱布尼茨（Gottfried W. Leibniz）发明二进位制的时期。但是作为一场产业革命，人们通常把它的起始点定在1958年得克萨斯仪器公司（TI）开发出集成电路之时。从那时到现在，信息通信技术领域的创新活动一直极为活跃，其中涉及的重大事件和重要人物非常之多，整个过程相当复杂。为简便起见，我们以代表性的创新为主要标志，将信息通信技术创新浪潮划为三个前后相继的阶段，其中前一个阶段的创新领域通常在下一阶段继续保持活跃。

第一个阶段是从20世纪50年代末到70年代末，这个时期信息通信技术的突破可以半导体集成电路产业为代表。自从1946年宾夕法尼亚大学开发出第一台电子管电子计算机，1947年贝尔实验室发明晶体管以后，计算机的性能一直快速提升，计算成本迅速下降，其核心器件由原来的真空管发展到半导体集成电路，计算机芯片上集成的晶体管数量成几何级数增长。1965年，当时还是一家重要的半导体公司仙童公司（Fairchild）电子工程师的摩尔（Gordon E. Moore）[3]在《电子学》杂志上发表文章预言，半导体芯片上集成的晶体管和电阻数量将每年翻一番。后来，他虽然对翻番所需要的时间修正为18个月，但这个被称为摩尔定律的法则成为半导体产业研究开发路线图（roadmap）的基准，

在此后的40年时间里一直大体上有效。表3.9是英特尔（Intel）公司开发的有代表性的芯片上集成的晶体管数：

表3.9 从中央处理器（CPU）看“摩尔定律”的作用

	年份	晶体管数量(支)
4004 处理器	1971	2 250
8008 处理器	1972	2 500
8080 处理器	1974	5 000
8086 处理器	1978	29 000
286 处理器	1982	120 000
386 处理器	1985	275 000
486 DX 处理器	1989	1 180 000
Pentium 处理器	1993	3 100 000
Pentium Ⅱ处理器	1997	7 500 000
Pentium Ⅲ处理器	1999	24 000 000
Pentium 4 处理器	2000	42 000 000

资料来源：INTEL公司网站。

经过数十年的快速技术进步，目前一条主流的大规模芯片生产线生产的芯片上电路线的宽度仅为0.09微米，涉及数百道工序，再也不可能如当初那样由小公司来生产了。这个产业的分工也越来越细密，大体可以分为设计开发、芯片生产和封装测试三个大的行业。在集成电路生产规模化的关键时期，日本和韩国以及后来的东南亚国家通过大规模投资，成功进入这一行业，至今还在世界半导体市场上占有重要地位。中国台湾则在20世纪80年代以代工（OEM）形式加入这一行业，成为世界著名的电子元器件生产基地。

在这一时期，赫赫有名的硅谷在美国加利福尼亚州西海岸一片20世纪50年代还盛产大樱桃的地区诞生，成为世界IT产业之都。

专栏 3.3 硅谷为什么成为创新者栖息地？

硅谷是指从旧金山向南到圣何塞纵深约100公里的一块面临太平洋的平坦谷地，这里本来以农业为主，直到20世纪50年代还盛产樱桃。斯坦福大学位于硅谷的中心。

在20世纪60~90年代，信息技术的每一次重大进步几乎都和硅谷有关：集成电路（国民半导体、英特尔、AMD）、个人电脑（苹果）、工作站（惠普、太阳微系统）、三维图像（硅谷图文）、数据库软件（甲骨文），还有网络计算器（3Com、思科），都是由在硅谷诞生成长的公司领军的。硅谷在不断的创新中也在发生变化，20世纪60年代硅谷的主导产业是半导体，70年代是处理器，80年代又是软件，90年代则是互

联网。

硅谷持续的优势来自多种因素，而远不是任何个人或单个公司，更确切地说，“硅谷作为一个成功的高技术企业聚集地区的优势在于它有一种使创业精神转换为科技创新的环境条件”：（1）成熟、有利企业发展的游戏规则；（2）各种知识的高度集中、互相交叉；（3）高质量、流动性很强的专业人士队伍；（4）注重结果的奖励机制；（5）对承担相对较高风险给予奖励并且容忍、理解失败；（6）开放的商业环境；（7）大学、科研机构与企业界的良性互动；（8）企业、政府、非赢利机构之间的合作；（9）高质量的生活环境；（10）非常专业化的商业服务配套环境。正因环境条件适宜，高技术创业公司（startups）得以在这块栖息地上迅速繁衍和茁壮成长。

斯坦福大学对硅谷的发展起了重要作用。除了强大的研究力量，大学允许教师作为咨询顾问参与到产业界，担任企业的董事，甚至短期离职（如果符合学校利益的话），还鼓励创业，其工业园区当年以象征性的1美元的价格出租给创业公司；但大学并没有“校办工厂”或“校办企业”，也不参加所投资企业的管理，其技术专利办公室只是帮助教授申请专利。大学的资金主要来源于校友和成功企业家对学校的捐赠，学校几十亿美元的基金交给一个资本管理公司做多样化投资以分散风险，其中只有很小部分投在风险投资公司。在这个意义上，学校并不“经商”。

硅谷的业绩引起各国的关注，并希望建立自己的“硅谷”，最简单的办法，就是采用“硅”字命名，如爱尔兰的“硅沼”、苏格兰的“硅峡”、英格兰的“硅泽”、越南的“硅滩”、以色列的“硅壑”，等等。但目前仅我国台湾地区的新竹和印度的班加罗尔等少数地区取得了较大的成功，其共同特点是与硅谷联系密切，在某种意义上是硅谷的延伸。

根据李钟文等主编（2001）：《硅谷优势——创新者和创业者的栖息地》（北京：人民出版社，2002 年）和萨克森宁（1994）：《地区优势：硅谷和128公路地区的文化与竞争》（上海：上海远东出版社，1999 年）两部著作编写。

第二个阶段是20世纪整个80年代，这一时期的突出事件是个人计算机的商业化与软件成为相对独立于硬件的产业。随着超大规模集成电路和微处理器技术的进步，计算机进入家庭的技术难关在70年代中期以后渐次攻克。在微软公司（Microsoft）1981年为国际商用机器公司（IBM）的个人计算机开发操作系统之后，相对独立于硬件的软件产业开始迅猛发展，并与个人计算机的快速普及相互呼应。虽然80年代以后计算机技术上的很多进展与软件相关，但相对集成电路的创新速度，软件的优势似乎主要体现在多样化方面，它自身的流程化标准化操作要晚得多，直到世纪末才被普遍采用，这已经是20年后的事了。目前，在需求调查、框架设计、任务分解等高端领域，发达国家继续保持着领先地位，而劳动密集型的编写代码（coding）、测试等低端环节，则越来越转移到发展中国家，其中印度从中大为获益，成为世界重要的软件出口（主要是软件服务和软件代工）国家。

第三个阶段是20世纪90年代以来至今，这一时期的技术创新浪潮可以互联网的商业化和数码化的多媒体技术为代表。90年代初互联网在技术上实现了数码化，同时开始摆脱了非赢利性应用的束缚，迅速在各个领域，特别是商业领域扩展。与其互补的图形界面、万维网、浏览器和非对称密码技术也很快商业化，层出不穷的电子商务模式被创造出来。与此同时，多媒体技术的进步使几个大型产业，如电视、摄影和电影复制品（如DVD）行业向数码化经济转型。射频标签技术（RFID）的引入更进一步扩展了互联网的功能[4]，越来越多的生产和服务环节卷入到网络化和数码化过程中。发达国家政府在上世纪最后几年，先后推出了鼓励电子商务发展的政策，美国政府也发布了几份数字经济（digitaleconomy）报告。

专栏 3.4 21 世纪初部分国家的信息化战略

信息化是在信息通信技术革命背景下的社会转型过程。近十多年来，一些国家和地区连续制定实施了信息化战略，以加快这一转型。这些战略把未来世界看作是一个有线与无线网络汇集的世界，通过泛在（ubiquitous）网络和数字化消费产品可以使信息通信技术与国民生活实现无缝结合。这种认识背后的技术基础在于，宽带和移动通信网络已经趋于成熟，无线技术（如Wi-Fi、WiMAX及射频标签）已经取得突破性进展。以下分别简要介绍欧盟、英国、日本和韩国这个方面的情况。

2000年3月，欧盟15国领导人举行的特别首脑会议上确定了十年经济发展规划，即“里斯本战略”，要使欧盟在2010年前成为世界上最有竞争力的知识经济体。为实现里斯本战略的目标，欧盟把信息社会政策看作使欧洲经济现代化的最重要手段，因为“信息通信技术的影响是工业革命以来最为重大的变化”，驾驭这一转型是“中枢性的经济和社会挑战”。

为此，欧盟在2000年制定和实施了“电子欧洲—2002”，推动“服务所有人的信息社会”建设。从列出的11个关键性领域行动清单看，焦点集中在三个方面：一是价格低廉、快速、可靠的互联网接入；二是投资于人和技能；三是刺激使用互联网。到2002年底，“电子欧洲—2002”开列的65个目标中的绝大多数提前完成，互联网的家庭渗透率翻了一番，电信监管框架和电子商务法律框架到位，网络接入价格下降，几乎所有的公司和学校都联网了。

随后，欧盟延续制定了“电子欧洲—2005”，将该计划延伸到2010年，中期目标是到2005年，欧洲在廉价的宽带接入和信息安全基础设施的基础上提供现代的在线公共服务和动态的电子商务环境。但从实施情况看，虽然宽带网络接入率大幅提升，但并没有转变为经济增长率和就业增加率。其中原因，2004年的“电子欧洲—2005”中期评估报告有所分析。报告认为，“电子欧洲”计划应获得增加就业等方面的目标，为此目标，需要将供给驱动转变为需求驱动的动力，ICT应当更贴近公民的需求和期望，确保公民“更便捷地”参与到各种社会、经济、文化活动中去，需要强调改进服务，需要将少数的个案成功快速转化为大范围的成

功。

英国过去的努力已经使英国在数字电视领域和宽带市场方面在西方七国集团中成为一个领先国家，但在以下几个方面需要特别加强：一是利用ICT使公共服务现代化，使公共服务个性化、高效率和快速回应；二是在全球竞争中占据技术的前沿；三是让互联网使人人受益。该国信息化战略是使英国转型为国民感到舒适的数字化国家。为此目标，政府规划了七个行动计划：（1）利用数字化使学习转型；（2）为地方机构建立“数字化挑战奖”，奖励在公平或是卓越方面表现突出的地方政府及其合作伙伴；（3）使英国成为使用互联网最安全的地方；（4）制定公共服务转型战略；（5）制定管制战略；（6）方便残疾人和其他弱势群体接入网络；（7）为新颖的宽带内容创造适宜的环境；（8）2008年对数字鸿沟问题进行评估。

日本政府2000年通过了《IT基本法》，作为信息化政策的基本根据，随后由首相府的IT战略本部提出了《E-Japan战略》，战略目标是2005年实现3 000万家庭宽带上网和1 000万家庭实现超宽带上网。

E-Japan战略目标在2003年提前完成后，日本决定把工作重点转向推进宽带平台的实际使用上，于该年7月制定了“E-Japan战略II”，目标是“在2006年以及2006年以后日本将继续成为世界最先进的ICT国家”，该计划选出了医疗、饮食、生活、中小企业金融、知识、就业和行政服务等七个领域为战略重点，并在同年设立评价调查会，请民间人士对IT战略提供建议。该计划将在2005年结束。

2004年8月公布的以发展泛在网络社会（U-Japan）为中心主轴的《平成17年度政策纲要》是确定今后方针的基础。U-Japan目标是到2010年把日本建成一个“利用ICT实现随时、随地、任何物体、任何人（anytime，anywhere，anydevice，anyone）均可连接的泛在（ubiquitous）网络社会”。按照U-Japan政策，2010年所有国民可无缝使用有线上网和无线上网的高速或超高速网络。由于无线上网的作用会进一步增强，并导致频率资源短缺，因此要从根本上高效推动频率开放战略。

韩国金融危机后，韩国把国家发展的战略重点转向信息化，由总统主持“信息化战略会议”，先后出台“信息化促进法”“信息化促进计划框架”“韩国21世纪信息化计划”。通过不到10年的大力推动，韩国进入了世界最高水平的IT强国行列。2002年4月政府出台了第三个信息化基础设施计划（2002～2006），即E-Korea计划，总目标是将韩国建成全球IT领先者，借此为每一个韩国人创造一个终生学习的机会和上网的环境，促进政府利用在线办公提高办公效率和质量，增强政府的透明度和公众的参与能力，并加大应用信息技术改造传统产业的力度。

鉴于宽带和移动通信网络趋于成熟，以及无线技术（如无线射频标签技术）取得突破性进展，2004 年韩国也与日本一样，提出了“UKorea促进战略”，将未来的网络世界看作是有线与无线汇集的世界，通过泛在网络的建设和数字化消费产品使技术更为人性化，并与生活紧密结合。按照“U-Korea促进战略”，到2007年，韩国将建设成一个泛在的信息社会，使国民能够通过任意的信息设备接入网络从而实现人所称道的“e生

活”，并成为东北亚的信息技术枢纽。

根据E-Europe 2005（europa.eu.int/informationsociety/eeurope/indexen.htm）; Shiro Uesugi（2005）: From E-Japan to U-Japan: Japan's ICT Policy Movements （apseg.anu.edu.au/pdf/apsegseminar/ap05suesugi.pdf）等资料编写。

在创新基础上的持续高速增长使ICT部门成为一个庞大复杂的产业。表3.10为美国商务部所定义的IT部门，欧洲对ICT部门的定义更为广泛。[5]

表3.10 美国商务部定义的IT产业

硬件业	软件/服务业
计算机和设备	计算机编程
计算机和设备批发贸易*	软件包
计算机和设备零售贸易*	软件批发贸易*
计算和办公机器	软件零售贸易*
光磁记录工具	计算机集成系统设计
电子管	计算机处理、数据编制
印刷电路板	信息恢复服务
半导体	计算机服务管理
中性电子元器件	计算机租赁
工业测量仪器	计算机维护和修理
测量电流的仪器	计算机有关的服务
实验室分析仪器	
通信设备业	**通信服务业**
家用视听设备	电话和电报通信
电话和电报设备	电缆和其他电视服务
广播和电视通信设备	

（续表）

*来自计算机制造商的分支机构销售额中的批发和零售。

资料来源：美国商务部，Digital Economy 2003， Box A -2.1，https://www.esa.doc.gov。

同时，ICT部门的创新潜力依然巨大。从研发（R&D）情况看，这些部门的R&D投入明显高于其他领域。美国IT行业的R&D密度（R&D支出除以行业销售额）是国家平均水平的三倍，而2001年全部公司R&D开支中，IT公司占据了31%（如表3.11所示）。这意味着IT部门的创新将

继续活跃。

表3.11 美国的IT部门研究开发支出（10亿美元）

行业	1997	1998	1999	2000	2001
总 R & D 开支(包括联邦)	212.4	226.9	244.1	264.6	281.1
公司 R & D	133.6	145.0	160.2	180.4	181.6
IT 公司 R & D，总计	35.2	38.4	36.2	46.9	56.5

（续表）

行业	1997	1998	1999	2000	2001
计算机和外围设备	7.7	8.3	4.1	5.2	5.2
通信设备	2.8	8.4	5.8	11.1	15.2
半导体、其他部件	14.0	9.1	10.6	12.8	14.2
其他电子元件	0.5	0.6	0.8	0.3	0.3
IT 设备，总计	25.0	26.4	21.3	29.4	34.9
软件出版	7.2	9.2	10.9	12.6	13.0
计算机系统设计	3.0	2.9	4.0	4.9	8.7
IT 服务，总计	10.2	12.0	14.9	17.5	21.7
IT 公司占全部公司 R&D 开支的比重(%)	26.4	26.5	22.6	26.0	31.2

资料来源：美国商务部（2003）： Digital Economy 2003，Table 1.6， https://www.esa.doc.gov。

3.3.2 计算机生产率悖论：ICT是否提高了经济效率

持续的技术进步必然带来经济效率的改进，但恰恰在这一点上，经济学家们在20世纪80年代发现了与直觉不一致的现象。与鲍莫尔提出服务业的“成本病”相类似，他们指出，计算机的普及应用并没有带来生产率改进!1987年，也就是个人计算机在美国快速普及的时期，索洛惊讶地发现，“除了生产率统计，人们到处都能看得到电脑时代[6]”；这和人们所想的截然不同，这就是著名的“计算机生产率悖论”，或“索洛悖论”（Solow's paradox）。

对这一看来与常识相矛盾的现象，经济学家做了大量的理论和经验研究。著名经济学家保罗·大卫（Paul A. David）在1990年的一篇文章中，用电动机在工业上的广泛应用滞后于电力的发明来解释由时滞导致的ICT对生产率的影响。这是对有关索洛悖论的最为系统的理论解释。他指出，从重大的技术变革到能显著度量，需要很长的时间。1899年，美国家庭使用电灯的只有3%，电动机在工厂使用的发动机份额也只有5%，大约花费了20年的时间，电气化才达到50%的水平。他把这种通用目的技术在度量显示上的滞后主要归因于网络外部性。后来的发展证

明他当时的观察是非常有洞察力的[7]。另外的一个重要方面，是格利奇斯（Zvi Griliches，1930~1999）对索洛悖论的数据基础方面的解释。他指出，现有统计数据使生产率度量受到了相当的限制，比如服务部门在美国经济中已经占有绝对优势，而国民经济核算体系是诞生在一个相对忽视服务业的时代，何况服务业的度量经常使用的是投入数据而难以精确度量产出，这必然对结果有重大影响；另外，在质量改进等方面，如何反映技术进步，也是现有核算的一个重要限制[8]。

大致说来，到20世纪最后的几年，在改进数据来源和度量方法的基础上，开始有越来越多的证据支持ICT部门对生产率的积极作用；索洛本人也在2000年表示这一悖论已经解决[9]。以美国为例，随着从20世纪70年代中后期信息技术在各产业中的广泛运用，美国经济在20世纪90年代经历了历史上最长的繁荣时期，到现在为止，经济学界已经普遍接受了信息通信技术对美国经济效率改进起了重要作用的意见。其他发达国家在统计体系上尚不如美国完备，信息通信技术的发展和创新也不如美国活跃，在生产率计量上消除这个悖论的时间稍晚一些，但结论是相似的[10]。

信息通信技术带来的经济效率改进可以从ICT部门本身的快速发展和ICT在各个部门的快速普及两个方面对经济增长的贡献作出说明。

表3.12显示了美国的IT部门对实际经济增长的贡献，其中所谓的IT产业，大体与表3.10包括的范围一致。

表3.12 IT部门对于实际经济增长的贡献（%）

	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
(1) 实际 GDP 的变化	4.5	5.0	4.2	4.7	0.1	2.3	2.9
(2) IT 的贡献	1.5	1.6	1.5	1.1	0.1	0.1	0.8
(3) 其他所有行业	3.0	3.4	2.7	3.6	0.0	2.2	2.1

*估计值基于人口普查和美国经济分析局的数据。

资料来源：美国商务部（2003）：Digital Economy 2003，Table 1.1，https://www.esa.doc.gov。

至于IT应用部门的情况，从表3.13可以清楚地看出，IT密度高的部门的表现显著优于整个经济，当然也优于IT密度相对比较低的部门。其中的IT密度高的部门的定义，可见下节表3.15列出的部门。

表3.13 1989~2001 年美国的GDP平均增长（%）

行业	1989~2001	1989~1995	1995~2000	2000~2001	1990~2001
IT 密度高的行业群	4.41	3.13	6.76	0.29	5.68
IT 密度偏低的行业群	2.44	1.80	3.68	0.17	3.09
所有行业	3.41	2.45	5.20	0.23	4.37

资料来源：美国商务部（2003）：Digital Economy 2003，Table 4.1，https://www.esa.doc.gov。

总之，信息通信技术的快速创新及其广泛应用确实带来了经济效率的改进，但这一过程要比人们原来想象得更为复杂。信息技术革命最重要的进展来自信息的收集、存储、传输、处理方面。在信息通信技术快速发展的早期阶段，它的积极影响还较为有限，在生产率统计上不能明显显现。只是在它发展到一定程度并与各个经济领域的技术相互结合时，它对经济整体效率改进的强大影响才明显地表现出来。换句话说，信息通信技术（ICT）的迅猛发展固然有助于整个经济的效率改进，但这一过程相当复杂，并耗时甚久。这意味着它还具有很大的潜力，能够在相当长的一段时间内发挥作用。

3.3.3 ICT革命是一个“服务业的故事”

经济学家在研究了美国服务业的生产率之后发现，“在美国，信息技术革命都是一个服务业的故事”[11]。把信息技术革命看作是一个“服务业的故事”，这显然是和国内通常的习惯有距离的，我们更习惯把这次革命及其重大意义归结为一个“制造业的故事”。经济学把它叫做“服务业的故事”的根据是：

首先，从信息通信产业的兴起来看，它得益于现代经济增长中前面两个潮流（与科学相关技术的广泛运用和服务业的兴起）的汇合。以信息通信技术革命的策源地硅谷为例，早期的政府采购、大学、风险投资、股票市场和期权市场、律师和会计师事务所都在其中扮演了非常重要的角色，这些因素在统计上都属于服务部门。[12]

其次，就信息技术的供应而言，随着产业的成熟，美国企业越来越多地通过外包和直接投资在国外进行制造，其本土的信息产业则越来越向服务部门倾斜。其实，这也是世界信息产业的总体格局。根据《欧洲信息技术观察》（2004），2003年，世界电子信息产品制造业的比重为25%，而软件、IT服务和电信服务业所占的比重则达到了 71%（见图3.6）。

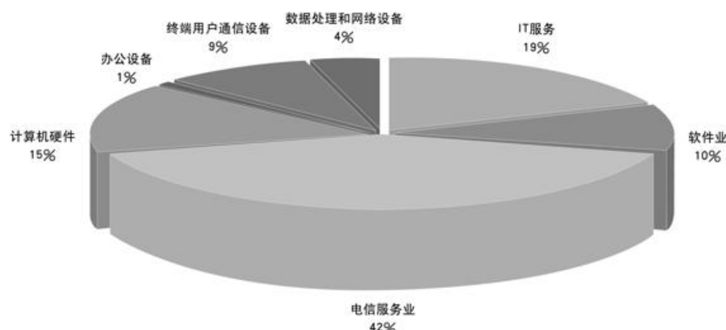


图3.6 2003 年世界ICT产业的构成

资料来源： European Information Technology Observatory 2004，转引自石怀成主编，《世界信息产业概览》，北京：世界图书出版公司北京公司，2005年，上册，第3~4页。

我们还可以注意到，任何一种产品创新在工艺上相对成熟之后，发达国家就通过外包、直接投资等方式转移到新兴工业化国家或是发展中国家，而发达国家本身则越来越集中于设计、研究开发和市场等方面，集成电路、电子元器件、个人计算机组装、软件等等，无一例外。在这个过程中，IT产业的国际化特征是相当明显的，几乎没有一个国家的信息通信产业体系是完整和自足的，这个行业的生产过程是一个全球化的体系。

第三，就ICT的使用而言，服务部门的IT投资最为密集。

根据美国经济分析局在上个世纪90年代中期的计算，服务部门使用了近80%的计算机投资。如表3.14所示：

表3.14 美国经济中的计算机投资（%）

产业	1979	1989	1992
农业	0.1	0.1	0.1
采矿业	2.4	1.1	0.9
制造业	29.4	20.3	20.2
建筑业	0.1	0.3	0.2
非服务业合计	32.0	21.8	21.4
交通	1.3	2.0	1.8
服务	1.5	1.4	1.5
公用设施	1.2	2.8	2.8
贸易	19.9	16.3	20.8
金融	32.5	38.7	37.8
其他服务业	11.6	17.0	13.9
服务业合计	68.0	78.2	78.6

说明：本表中的计算机由标准产业分类中的OCAM（Office，Computing， Accounting Machinery，即办公、计算和会计器具）代表。

资料来源：美国经济分析局（BEA），转引自国务院信息化工作办公室政策规划组（2004）：《信息通信技术与经济增长：国际研究综述与启示》（打印稿），第51页，表5。

同时，美国商务部的分析排列出的IT资本密集使用部门大部分属于

服务业。根据该部门的分析，总净资本等于IT设备（ITEQ）、非IT设备（Non-ITEQ）和建筑物的加总。如果某一行业平均ITEQ/FTE（人均使用IT设备）与总ITEQ/FTE相比大于1，就表明该部门的IT密集程度高于整个经济。结果表明，电报电话业IT投资密集程度遥遥领先于其他部门，看来，欧洲通常使用ICT的概念确实有其现实基础。

表3.15 美国经济部门应用信息技术（IT）密集度排列

行业	标准产业分类代码	行业平均ITEQ/FTE与总的平均ITEQ/FTE的比例（1989～2001）	占名义GDP平均份额的累加和（%）（1989～2001）
占名义GDP 50%份额的IT密集程度最高的行业			
电报电话	481,482,489	22.21	2.82
非储蓄类机构	61	11.41	3.55
输送管道，除天然气	46	9.96	3.65
广播电视	483,484	9.70	4.49
电、气和卫生服务	49	6.22	8.08
石油和煤炭产品	29	5.80	8.66
油气提炼	13	3.59	10.11
化学制品和相关产品	28	3.23	12.67
运输服务	47	2.27	13.11
储蓄机构	60	2.17	17.48
持股和其他投资业	67	2.13	17.69
证券和商品经纪人	62	2.12	19.30
电影	78	2.00	19.73
烟草制品	21	1.99	20.00
金属采矿	10	1.98	20.10
保险公司	63	1.73	22.17
铁路运输	40	1.71	22.59
仪器和相关设备	38	1.51	23.56
批发贸易	50,51	1.44	32.73
航空运输	45	1.35	33.92
电子和其他电气设备	36	1.19	36.40
纸张和相关产品	26	0.93	37.35

（续表）

行业	标准产业分类代码	行业平均ITEQ/FTE与总的平均ITEQ/FTE的比例(1989～2001)	占名义GDP平均份额的累加和(%)(1989～2001)
印刷和出版	27	0.85	38.93
工业用机器和设备	35	0.83	41.35
商业服务	73	0.79	47.20
其他交通运输设备	37(不含371)	0.77	48.28
原生金属业	33	0.57	49.15
煤矿业	12	0.57	49.35

注：国民经济分析局的标准产业分类（简称SIC）中的两位数产业定义过于宽泛和笼统，有时两位数行业中有的三位数和四位数的行业IT密集，而另外的三位数或四位数行业不是这样，所以对在两位数层次上的IT密度高和IT密度不高的行业都赋予了同样的两位数排列。

资料来源：美国商务部（2003）：Digital Economy 2003，Appendix 4.B，https://www.esa.doc.gov。

第四，最为重要的，密集使用IT资本使服务业发生了深刻转型，其劳动生产率和全要素生产率增长开始领先于其他部门。

根据崔普雷特和波斯沃斯对美国的54个行业（其中包括被列为服务部门的全部29个行业）的研究，服务业在1995年到2001年间劳动生产率以年均2.6%的速度增长，超过了物质产品生产部门的2.3%；排除数据不充分的两个行业，服务部门的27个行业中有24个实现了劳动生产率增长，这24个实现劳动生产率增长的行业，又有17个部门的劳动生产率出现了加速增长。全要素生产率是一个比劳动生产率远为综合的指标，在这个方面的结果也是类似的，服务业的全要素生产率在1977~1995年间每年增长0.3%，而在1995~2001年之间则为1.5%。在这一过程中，服务业IT投资解释了IT对美国劳动生产率贡献的80%，在全要素生产率方面，也有类似的结果。所以，服务行业不仅是ICT的第一大用户，其效率改进的关键因素之一也正在于此。

表3.16 1995 ~ 2000 年间美国服务业劳动生产率加速增长 （%）

平均值	劳动生产率加速度	劳动生产率加速的贡献因素		
		全要素生产率	IT 资本对劳动生产率加速的贡献	非 IT 资本对劳动生产率加速的贡献
22 个服务行业	1.4	0.9	0.2	0.1
15 个服务行业	3.0	1.7	0.3	0.1

说明：表中的加速度是相对1977～1995年这一时段而言的。

资料来源：Bosworth and Triplett（2003）：“Productivity

Measurement Issues in Services Industries: Baumol’s Disease Has been Cured，” The Brookings Institution， September 1，2003， Table 3.

ICT导致服务业效率大幅提高是与服务业的转型同步进行的。信息技术的采用使服务业的劳动分工得以深化，这种趋势的标志之一就是服务贸易的迅速发展，基于IT的服务可以在分离的国家进行了，离岸（off-shore）服务贸易和基于网络的服务（IT-based services）概念应运而生，并成为目前国际贸易和投资政策的热点问题。这一转型的核心是服务业与制造业的趋同趋势，或者用弗里曼（Christopher Freeman，1921~2010）和苏特（Luc Soete）的话说，“从根本上说，信息通信技术（ICT）使服务业更具贸易性并且更像制造业，使工业和服务业更加趋向一致”[13]。

其中，由于政府部门是一个信息高度密集的服务部门，使用IT技术也更加具有提高效率，增加透明度和可问责性的潜力[14]，所以，自美国政府在1993年明确提出电子政府（E-government，国内通常译为“电子政务”）理念之后，它也快速发展并向世界扩散。目前，联合国和很多国际组织也定期发布报告，报道各国政府利用信息技术在提高政府部门的透明度及生产率方面的进展情况。

从上述四个方面来看，经济学家说“信息通信技术（ICT）革命是一个服务业的故事”有充分的证据支持。其实从理论的角度看，信息技术（IT）革命与服务部门关系特别密切并不奇怪。既然服务部门是一个受到信息成本极大约束的部门，而信息技术革命通过信息处理手段和信息传播方式的革新使服务部门发生转型，并进而大大推动发达市场经济国家生产率的提高，就是自然而然的事情了。当然，我们并不能因为这一点，就怀疑信息通信技术革命对于传统制造业乃至更为传统的采掘业也有着重大意义。

[1] 对于这一新时代，还有不同的称呼，如“后工业社会”“第三次浪潮”“大趋势”“知识经济”“网络社会”“信息社会”“数字经济”等等。

[2] 欧洲通常使用ICT概念，以表现现在通信技术完全建立在信息技术的基础上；而美国的文献则依然主要使用IT（information technology）。一般说来，欧洲的ICT产业定义得比美国更为宽泛。

[3] 摩尔1968年7月与人一起创立了Intel公司，担任执行副董事长，于1975年出任董事长和CEO，1979年4月出任董事会主席和CEO，一直到1987年，才任专职董事会主席，目前为董事会名誉主席。

[4] 射频标签是一种含有物品惟一标识体系的编码的标签。这种惟一标识体系包括产品电子代码EPC、泛在识别号UCODE、车辆识别代码VIN、国际证券标识号ISIN，以及IPv6等等，目的是使用一种统一标准的电子产品代码，使产品在不同领域都能被辨识。

[5] 经济与合作组织（OECD）的ICT部门大体相当于NAICS（The North American Industry Classification System）的信息部门（the information sector）。

[6]“You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics.”参见

Robert M. Solow（1987），“We’d Better Watch Out”， *The New York Times*·Book Review， July 12，1987，p.36。

[7]Paul A. David（1990）：“The Dynamo and the Computer: A Historical Perspective on the Modem Productivity Paradox”（《电动机和电脑：对于现代生产力悖论的历史透视》），*American Economic Review*， Vol.80， No.2， pp.355~361。

[8]Zvi Griliches（1994）：“Productivity， R&D， and the Data Constraint”（《生产率、研究开发和数据限制》），*American Economic Review*， Vol.84， No.1， pp.1~23。

[9] 参见国务院信息化工作办公室政策规划组（2004）：《信息通信技术与经济增长：国际研究综述与启示》，打印稿，第189页。该报告是目前国内有关索洛悖论的最为完整的综述。

[10] 迄今为止，只有美国的数据能够基本满足IT对服务业生产率影响的度量分析需要，所以这样的研究目前还仅限于美国。

[11]引文的英语原文是： As with labor productivity growth and multifactor productivity growth，the IT revolution in the United States is a service industry story.参见Jack E. Triplett&Barry P. Bosworth（2004）： *Productivity in the U. S. Services Sector: New Sources of Economic Growth*（《美国服务部门的生产率：经济增长的新来源》），Washington， DC: Brookings Institution Press，2004， p.2。

[12] 李钟文等主编（2001）：《硅谷优势：创新与创业精神的栖息地》，北京：人民出版社，2002年。

[13] 弗里曼和苏特（1997）：《工业创新经济学》（第 3 版），华宏勋等译。北京：北京大学出版社，2004 年，第 510页。

[14] 参见E. Talero & P. Gaudette （1995）：“Harnessing Information for Development”（《为发展而利用信息》），Discussion Paper No.313， The World Bank。

第4章
我国工业化的曲折道路和粗放增长模式存在的问题

虽然先行工业化国家早在19世纪后期就已走上了主要依靠效率提高实现经济增长的新型工业化道路，但是它们的早期工业化的增长模式一直在中国具有强大的影响。1949年中华人民共和国成立以后，采用苏联式的“社会主义工业化路线”，更是把投资驱动增长的做法推到了极端。改革开放以后，情况才开始有所改变。不过，虽然中国领导多次作出决定，要根本转变经济增长方式，但是由于体制问题和政策问题没有得到根本解决，经济增长模式的转变常有反复，根本转变的目标迄今尚未实现。

4.1 改革开放前的经济增长模式

正如前面两章指出的，先行工业化国家的经济增长模式在第一次产业革命后不久就开始向现代经济增长转化，人力资本积累、技术进步和效率提高在增长中的作用愈来愈大，到19世纪后期现代增长全面展开。不过，即使在西方国家的经济理论界，人们清楚地认识到早期经济增长模式已经转变为现代经济增长模式，也是20世纪50年代以后的事情。因此，先觉的中国人在19世纪后期从中世纪的昏睡中苏醒过来，发出救亡图存的呼唤时，影响他们、并被他们奉为典范的，显然只能是早期经济增长模式和传统工业化的道路。

4.1.1 早期增长模式在中国影响深远

中国人是在西方国家刚刚从早期经济增长转入现代经济增长的历史时期形成自己的工业化思想的。因此，把中国变为像当时的西方列强那样的工业国，就成为19世纪末和20世纪初先进的中国人提出的发展目标。

在传统的中国社会，平民百姓按照身份和职业，被划分为士、农、工、商，统治者的政策强调以农为本，工商为末，实行“强本抑末”、“重农抑商”的政策[1]。19世纪末，在西方国家炮舰的冲击下，已经有些先觉的人开始突破“强本抑末”、“重农抑商”的传统教条，寻求富强之道[2]。但直到中国的北洋舰队在1895年的甲午战争中全军覆没之后，维新派才提出把发展工商业作为实现富强的主要手段。震惊于西方国家坚船利炮的强势，在工商两业之中，又把发展工业当作强国的根本。维新派的领袖梁启超在1896年写道，中国“他日必以工立国者也”[3]。维新派的另一位领袖康有为也在1898年上书光绪皇帝，主张“成大工厂以兴实业”，要求把中国“定为工国”[4]。虽然戊戌（1898）年的“百日维新”以失败告终，但维新派要变中国为工业国的思想却得到各界人士越来越多的认同。由于时代的限制，维新派所谓“定为工国”的工业化，只是指西方国家在早期增长阶段进行的狭义工业化，也就是实现资源从农业到工业的转移，使机器大工业取代农业成为主导产业，从“农业国”转变为“工业国”。

在西方各国进入现代发展阶段以后，我国有些学者在讨论工业化问

题时的眼界已经不再局限于工业。例如，我国学者张培刚在他1946年的哈佛大学博士论文中就已突出强调了农业发展对工业化的重要作用[5]。但是，直到20世纪中期，我国发展经济学家对工业化的认识大体上仍旧局限在狭义工业化的范围之内。

1949年以后，一方面，由于同西方学术界的隔绝，我国经济界和经济学界对于五六十年代以后有了突破性进展的现代发展经济学知之甚少，甚至全无了解；另一方面，在苏联的强大影响下，我国经济学界和经济界全盘接受了苏联在20世纪20年代确立的工业化观念。这种观念连同苏联政治经济学把生产活动局限地定义在“物质生产领域”即工农业范围之内，而把服务业活动排除在外并定义为“非生产劳动”的观念，长时期地影响着我国的经济理论和经济政策。例如，由于接受了苏联观念，中国部门领导一直把实现工业化的基本标志界定为工业总产值在工农业总产值中占优势地位，重工业产值又在工业总产值中占优势地位。由于这是我国最初几个五年计划的基本指导思想和对群众进行“社会主义工业化”宣传教育的重要内容，苏联的这一套“工业化”观念在我国的影响非常深远，以致直到最近的工业化问题讨论中，还有论者以经济学家的名义对工业化作出这样的界定：“经济学家认为，工业化（industrialization）即以机器化大生产代替手工劳动，是工业特别是制造业不断发展与提升的过程。其主要表现是：工业产值在工农业产值中的比重以及工业人口在总人口中的比重不断上升，同时农业产值的比重以及农业人口的比重不断下降的过程。如果一个国家的工业部门的产值和就业人口的比率在国民经济中占优势地位，则被认为是实现了工业化。”[6]

4.1.2 传统的“社会主义工业化”模式在中国

从政治路线的层面说，毛泽东在1945年中国共产党第七次全国代表大会上这样表述取得政权以后的经济目标：“在新民主主义的政治条件获得之后，中国人民及其政府必须采取切实的步骤，在若干年内逐步地建立重工业和轻工业，使中国由农业国变为工业国。”[7]中华人民共和国建立后，1949年起临时宪法作用的中国人民政治协商会议《共同纲领》和1954年《宪法》都把逐步实现国家的社会主义工业化，“变农业国为工业国”规定为国家目标。

1953年第一个五年计划（1953~1957）开始以后，中国全面接受了苏联“优先发展重工业”的工业化路线作为经济建设的指导方针。毛泽东主席亲自主持写作的纲领性文件《关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》[8]指出：在革命胜利后，共产党和全国人民的基本任务，就是要改变中国的落后状况，使中国“由落后的贫穷的农业国家，变为富强的社会主义的工业国家。这就需要实现国家的社会主义工业化，使我国有强大的重工业可以自己制造各种必要的工业装备，使现代化工业能够完全领导整个国民经济而在工农业生产总值中占居绝对优势，使社会主义工业成为我国唯一的工业。”这份文件还根据斯大林的社会主义工业化

理论，强调指出："实现国家的社会主义工业化的中心环节是发展重工业"；"我国第一个五年计划的基本任务是集中主要力量发展重工业，建立国家工业化和国防现代化的基础"。[9]

当时人们根据斯大林1933年《第一个五年计划的总结》中的说法[10]，认为建立起完整的工业体系，使工业总产值占工农业总产值的比重达到70%以上，重工业产值占工业产值的比重达到60%以上，就是我国工业化要实现的基本任务。

根据"过渡时期总路线"，我国在1953~1957年的第一个五年计划期间集中人力、物力、财力建设苏联帮助我国新建和改建的156项重点工程项目，其中绝大部分是重工业项目；重工业投资占五年工业投资总额的85%。当时预计，大约经过三个五年计划，中国就可以实现国家上述发展工业和重工业的任务，以及实现对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，"把中国建成为一个伟大的社会主义国家"。

然而，第一个五年计划头几年的执行结果并不能令人满意。虽然我国工业、特别是重工业获得了高速度的发展。然而由于重工业畸形发展和经济结构严重恶化，国民经济处于很不稳定的状态。特别是1955年批判"右倾保守思想"和"掀起社会主义高潮"的政治运动以后，"对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造"提前完成，1956年的经济建设出现了"冒进"倾向。这次"冒进"主要体现在基本建设投资规模过大、职工工资总额增长过快和农业贷款增长过快等三个方面。针对存在的"冒进"倾向，周恩来、陈云等领导人提出了既"要反保守，也要反冒进"的口号。在这种情况下，毛泽东也在1956年提出了"在优先发展重工业的同时、加快轻工业和农业的发展"的方针[11]。但是在毛泽东1957年批判"反冒进"和1958年提出"大跃进"的要求以后，又进一步对钢、煤等重工业提出了奇高的增长指标，发动了"以钢为纲"、"大炼钢铁"的全民运动[12]。"大跃进"运动的主要特点，就是集中人力、物力、财力资源发展以钢铁工业为代表的重工业，以为只要"钢铁元帅升帐"，就能带来"一马当先，万马奔腾"的局面，加速实现工业化。1956年在"反冒进"的气氛下，薄一波在中共第八次全国代表大会上提出了著名的"二、三、四"经验法则。他认为，根据前几年的实践经验，在以后若干年内，中国国民收入中积累部分的比重，以不低于20%或者略高一点为宜，这"既可以保证我国工业建设有较高速度的发展，又可以保证我国人民生活的逐步改善"[13]。可是"大跃进"一来，这些比例关系完全被突破了。1958~1960年的平均积累率高达39.1%；轻工业产值在工业总产值中的比重由55%下降为34%。这场企图以海量投资带动经济高速增长的"大跃进"运动造成了我国经济情况极度恶化以及巨大的财富乃至生命损失。然而，即使造成了这样大的灾祸，传统的工业化战略却始终没有得到纠正。经济增长主要依靠投资、特别是重化工业投资，成为从第一个五年计划（1953~1957）到开始改革开放的几十年中我国经济发展的基本特征（见表4.1）。

表4.1 中国基本建设投资的分配（%）

	1953～1957	1958～1962	1963～1965	1966～1970	1971～1975	1976～1980
农业	7.1	11.3	17.7	10.7	9.8	10.5
工业	42.5	60.4	49.8	55.5	55.4	52.6
其中：重工业	36.1	54.0	45.9	51.1	49.6	45.9
轻工业	6.4	6.4	3.9	4.4	5.8	6.7
地质勘探	2.4	1.2	0.4	0.5	0.7	1.3
建筑业	3.7	1.3	2.1	1.8	1.6	1.8
交通、邮电、电信	15.3	13.5	12.7	15.4	18.0	12.9
商业	3.6	2.0	2.5	2.1	2.9	3.7
科学、教育、卫生	7.6	3.8	5.7	2.8	3.1	5.4
城市公用事业	2.5	2.3	2.9	1.8	1.9	4.1
其他	15.3	4.2	6.2	9.4	6.6	7.7

资料来源：丸山伸郎（1988）：《中国工业化与产业技术进步》，高志前、梁策、王志清译，北京：中国人民大学出版社，1992年，第59页，表2-7。

林毅夫、蔡昉、李周把中国当时采取的增长模式和工业化道路叫做“赶超战略”。他们在《中国的奇迹：发展战略与经济改革》一书中对由这种战略造成的产业结构扭曲、低经济绩效和福利损失进行了详细的分析[14]。他们指出，在 1953~1978 年间，中国在高积累（平均积累率为29.5%）下实现了“工农业总产值”高达年均8.2%（国内生产总值的年均增长率为6.0%）的高增长（见表4.2）。

表4.2 1953 ～ 1978 年经济增长基本指标（%）

	社会总产值	工农业总产值	国内生产总值	国民收入	积累率
“一五时期”	11.3	10.9	9.1	8.9	24.2
“二五时期”	−0.4	0.6	−2.2	−3.1	30.8
1963～1965	15.5	15.7	14.9	14.7	22.7
“三五时期”	9.3	9.6	6.9	8.3	26.3
“四五时期”	7.3	7.8	5.5	5.5	33.0
1976～1978	8.1	8.0	5.8	5.6	33.5
1953～1978	7.9	8.2	6.0	6.0	29.5

注：增长速度按可比价格计算，积累率按现价计算。

资料来源：国家统计局；转引自林毅夫等（1999）：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》（增订版），第69页。

但是，在几十年“工农业总产值”高速增长的情况下，中国并没有实现经济现代化，也没有改变自己在低收入国家中的位次；相反，与原来起点大致相同的亚洲“四小龙”拉开了相当大的距离。他们指出，究其原

因，一则是由于产值增长的数字并不能反映实质性的经济增长；更重要的是，传统工业化道路造成了畸形的产业结构和低下的经济效率。

世界银行1984年经济考察团的大型考察报告《中国：长期发展的问题和方案》[15]根据钱纳里和塞尔奎因（Moshe Syrquin）的"常态模型"（normalpattern）来比照分析中国的经济结构。这份考察报告开宗明义地指出：中国经济从需求方面看的最大特点，是积累比重过高（约占国民生产总值的30%）。这在低收入国家中是独一无二的，比中等收入国家的平均数也高得多（见图4.1）。

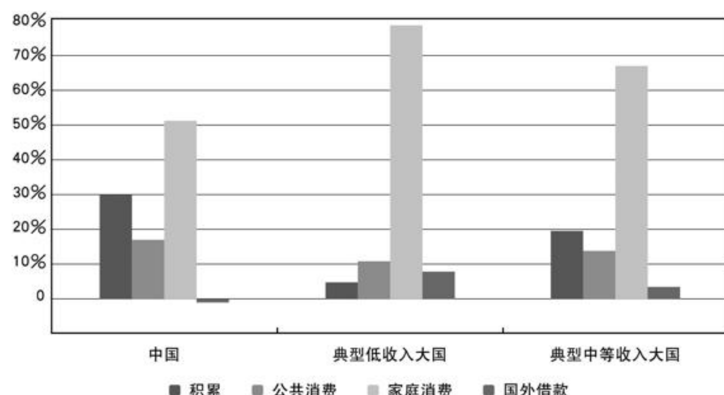


图4.1 中国：1981 年国内生产总值的需求结构

资料来源：世界银行1984年经济考察团（1984）：《中国：长期发展的问题和方案》（主报告）附件五，《从国际角度来看中国的经济体制》，北京：中国财政经济出版社，1985年，第10页。

从生产结构方面看，考察报告指出：中国与众不同的需求格局使得它的生产格局也与众不同。由于需要生产大量投资货物，因此与积累比例高相对应，制造业的比例比典型的低收入国家高得多，而与典型的中等收入国家相类似。与此对比，农业在总生产中的比例，与典型的低收入国家相类似，这是因为需要把有限的资源中相当大一部分用来养活人口。尽管中国的制造业比例很大，但基础设施（电力、运输、建筑）所占比例却与其他低收入国家相似（见图4.2、图4.3）。

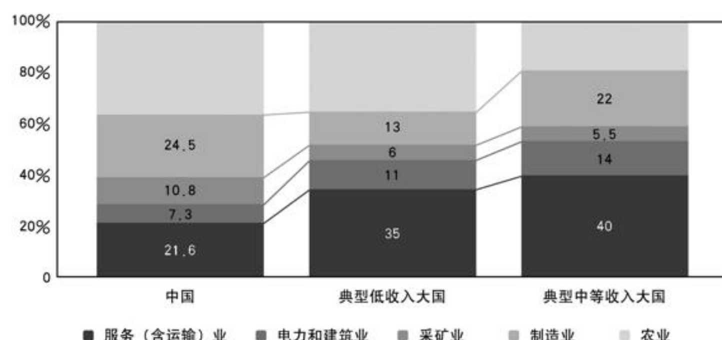


图4.2 中国：1981 年国内生产总值的部门结构

资料来源：同图4.1，第14页。

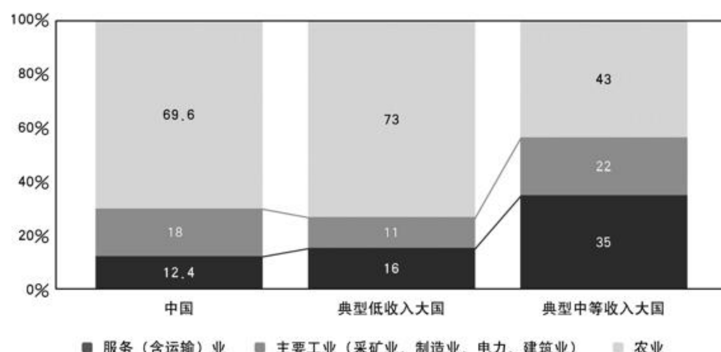


图4.3 中国：1982 年劳动力总量的部门结构

资料来源：同图4.1，第17页。

根据钱纳里和塞尔奎因的“常态模型”，世界银行的考察报告指出，中国产业结构存在着严重的扭曲。中国的产业结构扭曲，首先表现为服务业严重落后。和其他发展中国家相比，中国服务业（包括商业）在产值和就业中所占比例非常小。1980～1981年度服务部门产值在中国国民生产总值中所占比重为21.6%[16]，这不但大大低于当时典型中等收入大国的平均水平（40%），也大大低于当时典型低收入大国的平均水平（35%）（见图4.2）。

世界银行的考察报告指出，重点放在工农业总产值翻两番不应意味着忽视基础设施和服务业，因为这两个部门对提高工农业生产效率至关重要。虽然要比较世界各国的经济效率是很困难的，但是现有的资料还是相当有力地说明，中国的经济效率比较低。能源等中间投入的耗费很高。报告认为，中间投入耗费和高积累率看来是造成工业产值占国民生产总值比例偏高的两项重要原因。资源配置结构偏离资源禀赋的比较优势，加上激励机制的阙如，使中国经济的整体效率低下，人民也没有从高速增长中得到多少实惠。实际上，在1957～1978年的20年中，人民生活水平提高甚微，农民生活几乎没有改善[17]。

直到1976年“文化大革命”结束，高指标、高积累、低效率的增长模式一直持续，农业、农村和农民受到严重损害，轻工业发展滞后、服务业十分落后的状况也一直没有改变。

专栏 4.1 毛泽东论中国工业化

毛泽东的工业化思想对中国的经济发展进程产生了巨大的影响。

他和其他19、20世纪之交成长起来的先进中国人一样，认为富强之道在于发展工业。在1945年的中共第七次全国代表大会上，他指出：“没有工业，便没有巩固的国防，便没有人民的福利，便没有国家的富强”；因此，在革命取得胜利以后，“中国人民及其政府必须采取切实的步骤，在若干年内逐步地建立重工业和轻工业，使中国由农业国变为工业国”。

中华人民共和国建立以后，怎样实现工业化的问题提到了中国领导人的面前。毛泽东对这个问题的回答是：“为了使我国变为工业国，我们必须认真学习苏联的先进经验。”根据苏联经验，确定了“以工业化为基础、首先建立重工业”的经济方针。

对于这一方针，在我国国内不是没有不同意见的。30年代“中国乡村建设运动”的领导人之一梁漱溟在1953年9月11日政协常委会讨论过渡时期总路线的会议上，就对这一方针提出了质疑。他说：“今建设重点在工业，精神所注更在此，生活之差，工人九天，农民九地。农民往城里跑，不许他跑。人力财力集中城市，虽不说遗弃吧，不说脱节吧，多少有点。”[18]

梁漱溟的言论，当即受到毛泽东严厉尖刻的批驳，被指为“用笔杆子杀人”，“帮助了帝国主义和封建主义”。从此，其他与优先发展重工业不同的工业化思想也都受到批判[19]。

接着，毛泽东在他亲自主持制定的《关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》中用了大量篇幅论证重点发展工业和优先发展重工业的正确性。他说，“实现国家的社会主义工业化，就可以促进农业和交通运输业的现代化，就可以建设和巩固现代化的国防”；“实现国家的社会主义工业化的中心环节是发展国家的重工业，以建立国家工业化和国防现代化的基础”。“过渡时期总路线”把“实现国家工业化”和“对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造”，规定为“党在过渡时期的总任务”。毛泽东当时考虑用3个五年计划的时间实现这一“总任务”。第一个五年计划（1953~1957）的基本任务，则被规定为“集中力量发展重工业”。

不过1956年“小跃进”对国民经济稳定造成的消极影响给了人们以教训，使毛泽东也感到片面强调重工业发展的偏颇。这使他在1956年的《论十大关系》讲话中提出了“在优先发展重工业的前提下更多地发展农业和轻工业”的问题。他指出，“重工业是我国建设的重点。必须优先发展生产资料的生产，这是已经定了的。但是决不可以因此忽视生活资料尤其是粮食的生产”；“我们现在的问题，就是还要适当地调整重工业和

农业、轻工业的投资比例，更多地发展农业、轻工业。这样，重工业是不是不为主了？它还是为主，还是投资的重点。但是，农业、轻工业的比例要加重一点。”他还在1958年的《关于正确处理人民内部矛盾的问题》讲话中郑重提出，需要探索中国的工业化道路问题，主要是指重工业、轻工业和农业的比例问题。我国的经济建设是以重工业为中心，这一点必须肯定。但是同时必须充分发展农业和轻工业。

不过，毛泽东的这一探索并没有进行到底。相反，他在1958年的“大跃进”运动中提出了“以钢为纲”的方针，并给工业、特别是重工业的增长提出了完全脱离实际的高指标。1964年，他提出“备战、备荒、为人民”的方针，主张“农轻重次序要颠倒一下，吃穿用每年略有增加就好”，决定集中力量大搞“三线”地区以“备战”为目标的基础工业、特别是军事工业建设。这样，他在 1956 年萌芽的想法就完全翻转过来了。

根据毛泽东的有关著作编写。

[1] 虽然在司马迁《史记·货殖列传》中说“夫用穷求富，农不如工，工不如商”，但太史公只是一个被皇上“倡优畜之”的史官，他的这种经济思想在我国传统社会中从来不是主流。

[2] 参见戴金珊（1998）：《中国近代资产阶级经济发展思想》，福州：福建人民出版社，第9～26页。

[3] 梁启超（1896）：《变法通议·论译书》，见《饮冰室合集》第1册，北京：中华书局，1989年（影印版），第70页。

[4] 康有为（1898）：《请励工艺奖创新折》，见《康有为政论集》上册，北京：中华书局，1981年，第290页。

[5] 见张培刚（1949）：《农业与工业化》，武汉：华中工学院出版社，1984年。然而即便如此，张培刚在论文中采用的工业化概念仍然是狭义的。他在论文中列举了John D. Black， Colin Clark， Wassily W. Leontief等人把industry一词“用于一切经济活动”的广义用法以后，仍然把工业定义为“制造业，以有别于农业以及商业与运输”。

[6] 姜渭渔、周勤（2004）：《中国进入重化工时代大型系列报道之一：基本判断：重化工业时代来临》，载《中国科技财富》，2004年4月号。

[7] 毛泽东（1945）：《论联合政府》，《毛泽东选集》第三卷，北京：人民出版社，1991年，第1081页。

[8] 中共中央宣传部（1953）：《为动员一切力量把我国建设成为一个伟大的社会主义国家而斗争——关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》，见《社会主义教育课程的阅读文件汇编》，第1编上册，北京：人民出版社，1957年，第341～374页。

[9] 国务院副总理兼国家计划委员会主任李富春在关于第一个五年计划的报告中指出：“社会主义工业化是我们国家在过渡时期的中心任务，而社会主义工业化的中心环节，则是优先发展重工业。”（见《中华人民共和国第一次全国人民代表大会第二次会议文件》，北京：人民出版社，1955年，第160～161页。）

[10] 斯大林在1933年所作的《第一个五年计划的总结》中认为，苏联的第一个五年计划（1928～1932）四年完成，已经使苏联“由农业国变成了工业国，因为工业产值的比重和农业产值的比重相比，已经由五年计划初（1928年）的百分之四十八提高到五

年计划第四年度（1932年）的百分之七十”。见《斯大林全集》第13卷，北京：人民出版社，1956年，第164页。

[11] 毛泽东（1956）：《论十大关系》，载《毛泽东选集》第五卷，北京：人民出版社，1977年。

[12] 对钢铁工业的分外重视，是传统工业化道路的重要特点。斯大林早期在1933年就说过：“钢铁工业，即国家工业化的基础”。（参阅斯大林（1933）：《第一个五年计划的总结》，见《斯大林全集》第 13 卷，北京：人民出版社，1956年，第163页。）

[13] 薄一波（1956）：《正确处理积累和消费的比例关系——在中共第八次全国代表大会上的发言》，见《薄一波文选》（1937~1992），北京：人民出版社，1992年，第249页。薄一波讲到的另外两种比例关系是：（1）国民收入中国家预算的比重，不低于30%，或略高一点；（2）国家预算支出中基本建设支出，不低于40%，或略高一点。

[14] 林毅夫、蔡昉、李周（1999）：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》（增订版），上海：上海人民出版社、上海三联书店，2003年，第28~66页。

[15] 世界银行1984年经济考察团（1984）：《中国：长期发展的问题和方案》（主报告），北京：中国财政经济出版社，1985年。

[16] 在上述“主报告”中，这一数字为17%，经与该考察报告的附件五《从国际角度来看中国的经济体制》核对，加上运输业，此一数字应为21.6%。

[17] 据国家统计局报告，1957~1978年的20年中，虽然中国国民收入增长了1.96倍，全国居民消费水平指数只提高了44.0%，年均提高1.8%；其中，城镇居民消费水平年均提高2.6%，农村居民消费水平年均提高1.5%（见《中国统计年鉴》，历年）。

[18] 梁漱溟（1953）：《一九五三年九月八日至十八日一段时间内的事情》，见《梁漱溟全集》第七卷，济南：山东人民出版社，1989年，第13页。

[19] 如方显廷认为“中国工业化之程序，应先自轻工业入手，而渐及于重工业”的两篇文章，《吾人对于工业化应有之认识》（1935）与《中国之国民所得》（1946），就被收录到《中国资产阶级经济思想批判参考资料》（中国人民大学经济系政治经济学教研室编，北京：中国人民大学，1958年，第1~13页）中供批判之用。

4.2 改革开放以来调整经济结构和改善增长方式的探索

在“文化大革命”结束后的“拨乱反正”过程中，朝野上下痛定思痛，对过去走过的发展道路进行了反思，认识到沿着这条高指标、高投入、低效率的外延（粗放）增长道路，中国是无法顺利实现工业化和现代化的目标的。

于是，中共中央和国务院在1979年作出了用三年时间做好国民经济“调整、改革、整顿、提高”的工作部署，压缩工业基本建设规模，加强农业和提高轻工业的比重。1981年在“进一步调整国民经济”的过程中，又正式提出，要“走出一条速度比较实在、经济效益比较好、人民可以得到更多实惠的新路子”[1]。

4.2.1 1979年和1981年的两次结构调整和效率改进

经过1979年和1981年的两次调整，我国经济结构有了一定的改善，经济效率有了一定的提高。

首先，以往受到破坏的农业有所发展，发展滞后的轻工业也有所加强。这样，长期存在的农产品严重短缺、农民极度贫困的问题有了很大缓解；消费类工业品不仅扭转了长期存在的供应短缺，随后还开始出现部分品种的供过于求的现象。

其次，服务业发展较快。在逐步放宽非国有企业的市场准入以后，以消费性服务为主的服务行业如商业、餐饮、旅馆业等增长迅速，以生产性服务为主的行业如外贸、运输、金融业等也有所增长。因此，服务业在GDP中所占比重由80年代初期的21.6%提高到1985年的28.5%。

但是，这两次调整都仅仅针对传统增长模式所造成的结果进行，并没有涉及产生这些消极后果的本源。而且，第二次调整开始不久，一位理论权威和意识形态主管就在中共中央的机关刊物《红旗》杂志上发表长篇论文，提出一些经济学家怀疑优先发展重工业的方针，是一种否定“马克思再生产理论基本原理”的“偏向”，必须“纠偏”[2]。这样，虽然经过两次调整，我国的产业结构有所改善，效率有所提高，但是过了不

久，一切又回到了原状。

由于以上原因，15年以后，1996年第八届全国人民代表大会通过的《国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》再次把“实现经济增长方式从粗放型向集约型转变”规定为“九五”（1996~2000）的一项基本工作任务。第十个五年计划（2001~2005）又把经济结构调整和经济结构升级规定为五年经济发展的“主线”。2002年中共“十六大”进一步明确提出“走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子”[3]的要求。

4.2.2 传统工业化道路的体制基础仍未消除

通观改革开放以来20余年中消除先行工业化国家早期增长模式和社会主义传统工业化道路影响的工作，虽然取得了一些成绩，但还是存在重大的不足。主要的问题是，过多注重于改变这种增长模式和工业化道路所造成的高耗费、低效率等方面的结果，而没有着重于消除造成这种结果的体制和政策方面的原因。对于作为传统工业化道路基础的思维定式和制度安排，更没有能够作系统的清理。

与传统工业化道路相配套的体制和政策留在我国当前经济中的遗产，主要表现在以下四个方面：

第一，把数量扩张作为主要目标的旧思想和老做法没有彻底改变。虽然我国的国民经济核算体系从1995年起已经从只核算物质生产活动的“物质产品平衡表体系”（MPS）改变为把国民经济的生产、流通、消费作为一个有机整体进行核算的“国民账户体系”（SNA），但是，把GDP的高增长和“物质生产领域”产值增长速度赶超发达国家作为应当不惜一切代价实现的国家目标，以及把增长速度作为衡量各级党政领导干部“政绩”的主要标准等老习惯和老做法并没有根本改变。

第二，各级政府继续保持着过多的资源配置权力和对企业微观经济决策的干预权力。虽然我国已在20世纪末初步建立了社会主义市场经济体制，但市场在资源配置中的基础性作用仍然发挥得很不够，土地、矿藏、贷款等重要资源的配置权力仍然在很大程度上掌握在各级政府官员手中，或者受党政领导决策的影响。这就使各级政府官员有了运用这种动员和支配资源的权力来实现自己“政绩”目标的可能。

第三，财政体制的缺陷使各级政府官员有动力和能力进行过度投资营建“形象工程”和“政绩工程”。把许多应当由中央政府掌握的事权和财权，例如实现九年义务教育的责任和财源，下放给地方政府的分散财政体系，使各级地方政府都要努力取得更多的收入来弥补日益增大的支出，包括营建“改变城市面貌”的“形象工程”和“迎接重化工业时代”的“政绩工程”的支出。同时，以生产型增值税（VAT）为主、在中央预算和地

方预算之间按75：25的比例分成的税收体制使各级政府努力运用手中的资源配置权力集中力量营建产值大、税收多的简单加工工业和重化工业的重大项目。

第四，要素价格的严重扭曲鼓励高资源投入、低经济效率项目的扩张。在传统的工业化模式下，国家为了鼓励缺乏效率的重化工业的快速发展，通常把要素价格压得很低，造成高资源和资本投入、低效率企业的盈利假象[4]。目前，要素价格严重扭曲情况依然存在。土地、矿藏、淡水、能源、资金、劳动、外汇等价格的市场化程度不高，主管机关往往在“支持产业发展”的名义下，给这些生产要素规定偏低的价格[5]，人为地压低了外延增长实际付出的成本，鼓励了紧缺资源的浪费以及实际效益很差的产业的扩张。根据国际能源机构迈尔斯（Norman Myers）和肯特（Jennifer Kent）的研究，由于能源价值不能反映其真实成本和稀缺程度，我国的能源消耗至少增加了9%（见表4.3）。

表4.3 能源定价反映全部成本之后对国民经济和能源消耗的影响

国家	平均补贴（占参考价的%）	补贴的成本（10亿美元）*	取消补贴的影响		
			经济效率的提升（占GDP的%）**	能源消费的降低（%）	二氧化碳排放量的下降（%）
伊朗	80.4	3.6	2.2	48	49
委内瑞拉	57.6	1.1	1.2	25	26
俄罗斯	32.5	6.7*	1.5	18	17
印尼	27.5	0.5*	0.2	7	11
哈萨克斯坦	18.2	0.3	1.0	19	23
印度	14.2	1.5	0.3	7	14
中国	10.9	3.6	0.4	9	13
南非	6.4	0.08	0.1	6	8
总体	21.2	17.2	0.7	13	16

注：*：以1997年金融危机之前的价格与汇率为基础计算。

**：补贴能够提高消费者盈余增加额与厂商的盈余增加额的总和。消费者盈余的定义是：消费者对单位商品愿意支付的价格和实际支付的价格之间的差额；厂商盈余的定义是：厂商出售单位商品实际收到的金额与其愿意接收的价格之间的差额。消费者与厂商的盈余增加的总和小于转移支付的数额（补贴额），就意味着补贴政策造成了社会福利的净损失，因此取消补贴将提高经济效率。

资料来源：国际能源机构和N. Myers and J. Kent（2001）：*Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can Undercutthe Environment and Economy*（《补贴的谬误：纳税人的金钱是怎样损害环境和经济的》），Island Press; 转引自世界银行中国代表处首席经济学家陈光炎（2004）：《可持续发展战略：深圳与中国——在2004 深圳发展论坛的演讲》打印稿，2004年10月22日。

由于与传统工业化道路相适应的制度和政策遗产仍然广泛存在和继续发生作用，那种依靠高投资、高消耗维持高增长的做法就很容易自动死灰复燃。

我国的第十个五年计划（2001～2005）提出要以结构调整和结构升级作为主线。从经济学角度看，这一口号无疑是正确的。这是因为，所谓产业结构优化，无非是指资源配置结构的优化；而资源配置结构的优化，乃是经济效率提高最基本的内容。所以也可以说，产业结构的调整和优化，正是增长方式由外延向内涵转变的症结所在。问题在于，何谓“产业结构升级”以及产业结构由谁来调整和向什么方向调整。在现代经济中，资源配置不外有两种基本方式：一种是以市场作为稀缺资源的基础性的配置者，通过自由市场上能够灵活地反映各种资源的相对稀缺程度的价格体系进行配置，另一种是由政府充当稀缺资源的基本配置者，通过它们的行政命令进行配置。在前一种情况下，市场竞争所形成的、能够反映资源相对稀缺程度的价格在资源的自由交换中使其流向可以获得最高效率的地方；而在后一种情况下，资源配置则是反映行政官员的意志和要求。如前面所说，在我国资源配置方式的转变还远未完成、各级政府还保留着很大的配置权力的条件下，各级政府的领导人往往把“结构调整”理解为由他们按照“提高政绩”的方向进行配置，把“结构优化”理解为把资本和其他资源优先投入产值大、利税收入高的简单加工装配工业或重化工业。这样，许多地方便不顾本地是否具有发展这类工业的基本条件和比较优势，运用自己手中的资源配置权力，使本地经济实现“重型化”或“重化工业化”。于是在世纪之交很快形成了大规模投资、“铺摊子、上项目”的全国性热潮。

主流媒体为我们描绘了我国经济进入“重化工业化阶段”后的光辉灿烂的图景：“中国经济正在进入重化工业化阶段，如果抓住了重化工业化这一机遇，中国经济就完全可以维持20年的高增长，中国的经济就基本上完成了工业化。”“中国进入重化工时代既是中国经济有史以来最伟大的结构变革，也将因此而改变整个世界的经济格局。这是用和平方式重塑中国与世界的艰苦卓绝的长征，这个过程至少延续15～20年。过程之中，中国经济出现10%以上幅度的高速增长将毫不奇怪；过程结束之时，中国经济总量居于世界首位亦在预料之中。”[6]不少地区也纷纷宣布，本地区已经“开始进入以重型化产业为主导的新一轮快速增长周期”；本地区的“‘重化’故事已拉开大幕”；本地区“经济由‘轻’转‘重’，步入加速重工业化阶段”；作为支撑，本省经济发展的重要路径之一——“重化工业难以回避”。[7]各地热衷于赶上“重化工业化”这趟车，过去产业结构较“轻”的地区或较“重”的地区都没有例外：经济结构原来较“轻”的地区认为，“产业发展绕不过重化工业这一阶段”，“我省必须改变过于‘轻型化’的产业结构，以重型化为方向推进产业结构的战略性调整”；原来结构较“重”的地区则认为，“我国经济的发展已经开始进入重化工业阶段”，“这对我省长期以来一直偏重的工业结构，以及国有经济偏高的所有制结构，是一次重大的战略性机遇”。[8]就像一篇报道所说的，“事实上，自十五届五中全会决定我国走新型工业化道路以来，我国经济增长方式已经出现明显的‘重型化’特征。各省市纷纷有了从轻工业向重化工

业转型的愿望和趋势”。[9]就这样，“走新型工业化道路”被诠释成了“走重化工业道路”、“重型化道路”或“以制造业为核心的重化工业道路”。[10]

[1] 《当前的经济形势和今后经济建设的方针》，载《人民日报》1981年12月14日。

[2] 参见邓力群（1982）：《马克思主义再生产理论的基本原理必须坚持》，载《红旗》杂志，1982年第5~7期；邓力群（2005）：《邓力群自述：十二个春秋》，香港：大风出版社2006年版，第351~352页。

[3] 江泽民（2002）：《全国建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党十六次代表大会上的报告》。

[4] 林毅夫、蔡昉、李周（1999）：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》（增订版），上海：上海人民出版社、上海三联书店，1999年，第28~66页。

[5] 只不过为了支持出口导向政策，本币的外汇汇率由进口替代时的本币高估转为低估。

[6] 《成为新一轮国际产业的首选地——中国经济重化工业化》，载《香港商报》，2004年 2 月 26 日；《中国进入重化工时代》，载《中国科技财富》，2004年第4期。

[7] 参见《新型工业化路子怎么走，专家为广东把脉》，载《南方日报》，2003年8月29日；《寻找重化工业时代的浙江特色》，载《浙江日报》，2004年3月19日；《广东经济由‘轻’转‘重’，步入加速重工业化阶段，固定资产投资理性增长》，载《经济日报》，2004年4月16日；《把脉江苏发展道路，15位专家畅所欲言——重化工业：江苏绕道行还是顺流上》，新华报业网，2005年10月30日讯。

[8] 《广东：重化工强劲增长说明了什么？》，载《南方日报》，2003年9月11日；《重化工业阶段与贵州工业发展的战略选择》，载《贵州日报》，2004年11月6日。

[9] 《重化工业之争》，载《中华工商时报》，2005年2月24日。

[10] 《重化工业强劲增长说明了什么》，载《南方日报》，2003年9月11日；《重型化是中国经济必经阶段》，载《北京晨报》，2003年12月14日；《中国进入重化工业阶段》，载《商务周刊》，2005年8月22日；《不走重化工业道路对我们不利》，载《第一财经日报》，2005年3月21日。

4.3 工业化道路和增长模式偏差的消极后果

这种工业化道路依靠高投资和高消耗实现了产值的高增长，同时也带来一系列消极后果。

4.3.1 经济整体效率下降

依靠高投资、高消耗带动的重化工业化热潮已经带来了一系列负面效应。它的最综合的表现，就是不能按照“扬长避短、发挥优势”的原则配置资源，造成国民经济的整体效率下降。

正如前面所说，有效地配置资源的基本要求是按照本国资源禀赋的现实状况，扬长避短，发挥优势。对于中国资源禀赋的基本情况，人们是普遍具有共识的，这就是：人力资源丰富、自然资源紧缺、资本资源紧俏、生态环境脆弱。其中最为突出的是，普通人力资源极其丰富，而自然资源的人均占有量大大低于世界平均水平（见表4.4）。而且，这些稀缺程度很高的资源，绝大部分是像土地、淡水等不能经由国际贸易取得的非可贸易资源。有些重要的资源，如石油能源虽然是可贸易的，但由于它所具有的重要战略性质，要大规模地取得，也受到国际政治的重大限制，因此也应当看作准非可贸易品。这些非可贸易品和准非可贸易品的短缺，构成了对增长的硬约束。

表4.4 我国人均资源占有情况与世界平均水平的比较

资源种类	我国人均占有水平	与世界人均水平的比率(%)
耕地	0.1 公顷	42
淡水	2 257 立方米	27
森林	0.12 公顷	20
矿产保有储量潜在总值	0.93 万美元	58
其中：		
煤炭(探明可采储量)	98.94 吨	53
石油(剩余储量)	2.7 吨	11
天然气(探明可采储量)	769 立方米	3

资料来源：中国科学院资源环境科学信息中心：《我国能源发展战略研究》，2004年。

在这样的资源禀赋条件下，如果我国具有良好的稀缺资源配置机制[1]，其产业结构就会以发展低能耗、低资源投入、又能发挥中国人力资源丰富和中国人心灵手巧的优势的产业为方向，从而能够以最小的资源消耗生产最大的价值。然而在前面谈到的体制和政策环境下，中国的经济发展极易走上旧型工业化道路，重点发展高资本和其他资源投入、高环境损失、低就业和低盈利的产业，陷入“扬短避长”的误区。在这种情况下，虽然个别企业、个别部门或局部地区能够在短期内获得一定的增长和盈利，却给整个社会造成严重的福利损失。

这种“扬短避长”做法的表现之一，是把具有高度稀缺性的短线资源投入赢利性很低的生产活动，造成了很大的资源浪费。

例如，21世纪初我国一些地方大量增产电解铝、硅铁、电石等高能耗、高污染产品，不但供应国内市场，还大量出口换取外汇。出口高能耗、高污染产品，等于出口能源和损害国内生态环境。正如前面所说，我国是一个能源高度紧缺、生态环境十分脆弱的国家，而能源和生态环境又不是一种可贸易品。在这种情况下，虽然出口企业由于能够享受资源定价优惠而获得盈利，其实对于以国家整体来核算的社会财富不但没有增加，相反还有所减少，正负相抵得到的是社会财富的净损失。

以电解铝的生产为例。电解铝产业是一种资源高度密集的产业。由于电能、氧化铝等物质在总成本中所占比重高达90%以上，而这些物质资源又在我国高度稀缺，我国企业的电解铝生产成本便天然地高于资源富集国家。这样，电价只要达到每千瓦时0.35元左右，绝大部分电解铝生产企业就会无钱可赚。20世纪90年代，当工业用电价格达到每千瓦时0.40～0.50元水平时，电解铝工业出现了全行业亏损。于是，政府在90年代末出台了对电解铝工业的电价优惠政策，许多地方决定给予电解铝生产企业每千瓦时0.25元左右的电价优待。可以说，本世纪初以来我国电解铝工业的迅猛发展，是在优惠电价的保护和刺激下发生的[2]。

在电价优惠的支持下，电解铝生产盈利颇丰，于是各地纷纷上马电解铝厂，我国电解铝的年生产能力由90年代末的300万吨左右，猛增为2002年的546万吨、2003年的800万吨和2004年的970万吨。2003年我国出口铝锭125万吨，比2002年猛增50万吨。每出口1吨电解铝，相当于出口1.52万千瓦时当量的一次能源[3]；因此，增加50万吨出口等于多消耗了75亿千瓦时的电能。我国氧化铝资源不足，为了增产电解铝，需要大量进口氧化铝；由于我国企业大量进口，氧化铝的国际市场价格和国际运费分别上涨130%和140%；扣除氧化铝原料和原料国际运费的提高造成的成本增加，全年出口企业账面赢利仅增加了人民币8亿元。即使不算电价扭曲造成的成本低估，只要剔除多占用75亿千瓦时电能所发生的机会成本（约100亿元）[4]、大量不可再生资源消耗和由于燃煤的污染问题没有完全解决而造成的极大环境代价，电解铝行业获得8亿元

的盈利是靠超过100亿元的国民财富损失换来的，这是一件显而易见的事情。可是在账面盈利的刺激下，各地继续投入大量资金建设电解铝生产企业。2006年，全国电解铝年生产能力已经高达1 030万吨，在建、拟建规模还有500万吨。显然，这种过度投资和资源驱动的经济增长是绝对无法持续的。到了2005年，大部分电解铝企业已经陷于亏损的困境。

这种“扬短避长”做法的另一方面表现，是没能尽量利用我国长线资源方面的优势，使我国在人力资源方面的潜力得到充分发挥。

第一，我国有数以亿计的农村富余劳动力需要由效率较低的传统农业向效率较高的现代工商业转移。他们是足以大幅度提高我国经济整体效率的重要资源。但是，要使这种资源的潜力充分发挥出来的首要前提，是创造足够多的城镇工作岗位，使他们能够有工作做，否则这种资源只能被部分闲置。因此，在产业发展中一个重要的问题，就是使产业结构有利于为这些需要转移的劳动力创造尽可能多的工作岗位和就业机会。我们知道，在不同种类的产业中，服务业创造就业岗位的能力最强；在不同规模的企业中，小企业创造就业岗位能力最强。所以，按照我国资源禀赋条件，应该大力发展在计划经济下一直发展不足的服务业和小企业。然而，旧型工业化道路恰好是与这种正确的产业发展方向相对立的。根据早期增长模式的要求，重点发展的是工业，特别是重化工业中的大型企业。这些就使我国大量劳动力处于就业不足的状态。丰富的人力资源利用不足，意味提高经济效率的潜力未能得到发挥。

以服务业的发展而言，在传统工业化道路重工抑商的理论和政策的影响下，我国服务业产值历来严重偏低。世界银行早在前引1984年的考察报告中就已指出：“按照一般的发展格局，就业人员的转移主要是从农业转向服务业，工业人数的增加则比较缓慢，因为工业的劳动密集性不像服务业那样强。”我们在这里还要补充地说，重化工业的劳动密集程度更差，从而创造就业岗位的能力更弱。由于在20世纪70年代末期和80年代初期的经济调整，我国服务业曾经有过一段较快的恢复和发展时期，上述考察报告提出，“目前中国服务部门的规模特别小，这就对它的发展前途提出了这样的问题：服务业将继续保持其异常小的规模，还是会像过去几年那样异常快地发展？”

世界银行考察报告在分析中国的情况后强调，为了提高中国国民收入的增长率，需要加快商业以及其他为个人服务和为其他工商业服务的服务业，即我们在前面说过的消费性服务业和生产性服务业。[5]

经过嗣后多年的结构调整，到20世纪与21世纪的世纪之交，中国第三产业增加值提高到占GDP的34%左右。但是，这不仅仍然低于世界各国的平均水平（60%），还低于低收入国家的平均水平（45%）[6]（见图4.4）。

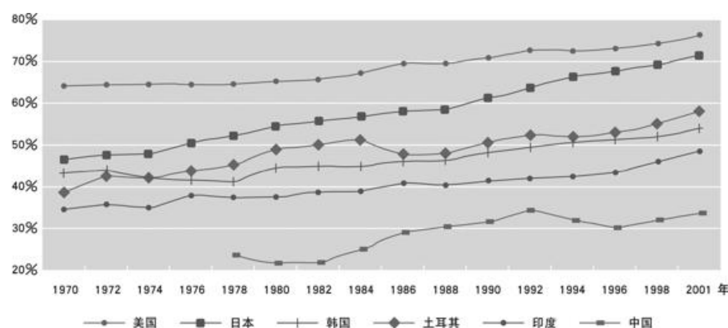


图4.4 世界部分国家服务业占GDP比重变动情况

资料来源：联合国统计司，http//unstats.un.org//unsd，2004年7月4日；中国数据来源于国家统计局：《中国统计年鉴》（各年）。

进入21世纪后，在投资驱动和片面追求产业结构重型化的浪潮中，我国服务业占GDP的比重不升反降，产业结构扭曲现象日益突出（见表4.5）。

表4.5 1980 年以来我国第三产业比重变化情况 （%）

	1980	1984	1990	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005 上半年
产值比重	21.4	24.7	31.3	31.9	33.4	34.1	34.3	33.4	31.9	31.3

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》（2005），北京：中国统计出版社，2005年；国家统计局：《中国经济景气月报》总第66期，2005年9月。

第二，我国人力资源丰富，虽然存在平均受教育年限短、文化技术水平普遍偏低的缺点，可是，我国人口基数大，拥有丰裕的专业人才资源，而且中华民族素有重视教育的传统。因此，就绝对数量而言，中国人中能够承担技术创新重任的科学研究和工程技术人员并不在少数。2001年，中国高校注册学生数达到1 510万人，居世界第一位；受过高等教育的人数约为5 000万，几乎是美国全部就业人口的一半，比英国、法国、意大利、德国这四个国家中任何一个的所有就业人口都多，也超过西班牙的全部人口[7]。就以发展高技术（Hi-tech）和新技术产业而言，中国虽然不能一步登天，全面实现整个国民经济的高技术化，但在有条件的地方努力实现技术升级和产品升级，例如在制造业中尽量向自主研发、品牌营销等具有较高附加价值的上下游延伸，仍是我们必须力争做到，也是完全能做到的。但在前面讲过的体制环境和政策环境下，许多地方和企业从追求短期效益出发，宁愿依靠大量投入廉价的劳动力、资本和自然资源生产技术含量不高的产品，以数量扩张取胜，而不愿或不能在人力资本积累和自主技术开发上做出更多的努力并在这方面取得较大的进展。例如，北京是世界上技术力量最密集的城市之一，如果能够发挥其智力资源的潜力，北京的经济发展前景是不可限量的。

但是在实施把中关村高新技术开发区建设成为高技术创新基地和高技术产品的生产基地的方针几年以后，却无奈地发现，发展高技术产业很难在短期内实现GDP和财政收入的高增长。于是在GDP增长指标和财政收入的压力下只好把经济发展的重点转向技术含量不高、但产值很大的一般加工业。

由于以上原因，我国制造业企业往往只能像陈志武教授所说的那样，“卖硬苦力”，从事施振荣的“微笑曲线”价值链中附加价值和盈利率最低的简单的加工、装配活动，而把研发、设计、品牌营销、金融服务等服务性业务的丰厚利润拱手让给别人。

4.3.2 稀缺资源高度紧缺

这种违背经济原则的过度投资和“重化工业化”浪潮带来的问题几乎触目皆是，首当其冲的是造成了土地、淡水和煤、电、油、运以及其他稀缺资源的高度紧张。

采取大量耗费资源的增长模式使我国本来不宽裕的土地、淡水等资源瓶颈迅速绷紧。采用早期增长的外延（粗放）增长模式，使我国的稀缺资源极不经济地被耗费。

2003年我国GDP约占世界GDP总量的4%，而资源消耗在世界资源总消耗量中所占的比例却远远高于上述GDP的比例（见表4.6）[8]。

表4.6 2003 年我国资源消耗量占世界总消耗量的比重（%）

原油	原煤	铁矿石	钢材	氧化铝	水泥
7.4	31	30	21	25	40

资料来源：马凯（2004）：《树立和落实科学发展观，推进经济增长方式的根本性转变——2004 年 3 月 21 日在中国发展高层论坛上的发言》，人民网。

世界各国工业化过程中电力消耗对GDP增长的弹性系数一般在0.8~1.0之间；日本在1960~1970年加速工业化的阶段，能源弹性系数也不过为1.21，过去40年我国的这一弹性系数也在0.8~1.0之间，可是21世纪初的几年这一系数高达1.6，而且还有大部分省份拉闸限电。[9]这种异常状况的出现，显然与我国产业结构出现了较大偏差，高耗能的重化工业发展过快有直接的关系[10]。我国石油蕴藏量不丰富，一次能源主要依靠原煤。2000 年我国生产原煤 9.98 亿吨，“十五”前 3年，原煤产量以平均15%的速度递增仍然不敷需要。这促使一些煤矿进行超能力的掠夺式开采，同时许多安全设备达不到要求的煤矿带病运转，造成事故频发，吨煤死亡率成为世界之冠[11]。与此同时，有识之士呼吁多年的限制大排量汽车生产和消费的措施，为了支持汽车产业的发展，迟

迟不能出台。我国已成为仅次于美国的世界第二大石油消费国，2004年进口原油1.23亿吨，占国内消费总量四成[12]。石油这种战略性资源对外依存度的持续提高，将严重影响我国的经济安全。

与此同时，许多地区以大力发展高耗能工业作为振兴本地经济的重要措施。据新华社报道，近年来西部一些省份大办“高载能工业园区”，计划把本地区建成“世界级”的高耗能产品基地，结果使一些能源生产基地也严重缺电、缺煤[13]。中国对世界能源的巨大需求已经引起了能源价格猛涨。据中国人民银行的统计，2004年国际市场煤炭价格较上年同期上升41.7%，原油价格上涨30.2%[14]。中国工程院院长徐匡迪院士指出，如果中国走传统工业化的老路，其能源消耗将是中国和世界难以承受的。[15]

土地、淡水等资源更是难于通过国际贸易取得的“不可贸易品”。在目前的增长模式下，这部分资源瓶颈已经对一些地区的经济发展形成硬制约。例如，我国人均占有土地大大低于世界平均水平，而且人口分布不均匀，94%居住在46%的国土上，因此必须惜土如金。可是，在最近几年的“形象工程”和“政绩工程”中，大手大脚地耗用土地资源的现象极为严重。据国土资源部2004年报告，最近几年各级政府建立各级开发区6 866个，占用土地3.86万平方公里（57.9万亩）[16]。由于土地批租采取协议批租、领导“拍板”的方式，批租价格过低，形成半卖半送或明卖暗送，结果造成了土地资源利用上的严重浪费。巨型楼堂馆所、巨型广场、大面积的开发区遍地开花，只盖一层厂房、动辄占地上千亩的“花园工厂”随处可见。

4.3.3 生态环境迅速恶化

由于我国粗放的城市建设和产业发展，特别是高能耗、高水耗、高污染和大量占用土地的重化工业的发展带来的不可再生资源浪费和环境破坏问题没有得到有效的控制，一些地方的基本生产和生活环境遭到破坏。

在我国推进工业化的过程中，环境破坏日益严重[17]。据有关方面报告，我国主要污染物排放量已超过环境自净能力。工业固体废物产生量由1990年的5.8亿吨上升到2000年的8.16亿吨；日污水排放量在1.3亿吨左右，七大水系近一半河段严重污染。许多城市空气污染严重，酸雨面积已占全国面积的1/3；全国水土流失面积达3.6亿公顷，约占国土面积的38%，每年新增1.5万平方公里；沙漠化面积达174万平方公里，占国土面积的18.2%，每年新增3 436平方公里。90%以上的天然草场退化，每年增加退化草原2.5万公顷；北方河流资源开发利用率大大超过了国际警戒线（30%~40%），其中黄河、淮河、辽河达 60%，海河达90%。流域生态功能严重失调。华北平原出现了世界上最大的地下水位下降漏斗。[18]据世界银行1997年统计，我国仅空气和水污染造成的损失，就相当于GDP的3%~8%。[19]

经济“重型化”对我国本已十分脆弱的生态环境造成了极大的影响。华北平原是一个严重缺水的地区，但是近几年来，北京、天津两市和河北、山西等省都在大力发展高度耗水的煤、钢、汽车等工业。河北一省就有投资建成7　500万吨钢的生产能力，而且相当一部分是高耗费和高成本、高污染的小冶炼装置[20]。即使规模较大、技术条件较好的钢厂，生产1吨钢也需耗水16吨。在地上水不能供应的时候，就用地下水来弥补。据美国桑德拉国家实验室报告，2000年在海河流域取水量为550亿吨，比它的可持续供应量340亿吨超过了210亿吨。这些缺额由开采地下水来弥补。2001年8月发布的一份中国地质环境监测院地下水测量报告显示，华北平原的水位下降得比早先报道的要快。超采已经大大掏空了浅层蓄水层。这就迫使掘井者转向深层蓄水层。该报告说，河北省深层蓄水层的平均水位在2000年一年里下降了2.9米；该省一些城市的水位更是下降了6米。由于深层蓄水层是不能再补充的，随着华北平原深层蓄水层的耗尽，该地区正在丧失最后的水储备，最后一块安全垫将会消失。[21]

正如胡锦涛在2004年9月的中共十六届四中全会的讲话所指出：“如果不从根本上转变经济增长方式，能源将无以为继，生态环境将不堪重负。那样，我们不仅无法向人民交代，也无法向历史、向子孙后代交代。”[22]

有的经济学家提出，目前西方国家正在对中国施加压力，要求我们限制高能耗、高污染产业的发展。为了中国的利益，我们应该顶住西方国家这种要求，尽力发展一切有市场需求的产业。“最好的情况是，不仅中国人需要的重化工产品都在中国生产，世界上所需要的重化工产品也在中国做，然后出口到世界各地，为了世界生产，用全世界的资源，中国需要这样的战略去创造就业机会，以解决几亿农民进城的问题。”[23]

上述议论似乎合乎经济学上的“最大化原则”，其实“差之毫厘，谬以千里”。首先，“经济原则”所要求的最大化，不是产值的最大化，而是“净产值”或“净净产值”（“利润”）的最大化。第二，这种“最大化”，是在资源和环境约束下进行的，不计成本、不顾环境的增产是不可持续的。最后也是最重要的，我们不是为生产而生产，生产的目的是为了人，为了人民的幸福。如果增加了产出和外汇收入却损害了环境，这是得不偿失的；而目前有些地方却大肆进行高污染产品生产，破坏了当地基本生存条件，严重危害人民健康。

限制高能耗和高污染产业的发展，不但是世界人民的利益所在，更是中国人民的利益所在。事实上，我们目前遇到的问题，并不是西方国家力图阻挠我国高能耗、高污染产业的发展，而是当我国政府为了本国人民的利益采取措施限制高能耗、高污染产品的生产和出口时，受到西方一些进口国的反对和抵制。例如，2004年初当中国政府鉴于我国已成为世界焦炭的主要生产国和出口国，而一些集中生产焦炭的地区出现生态环境严重恶化的情况，采取措施限制焦炭的生产和出口时，欧盟连续三次对我国发出通牒，要求中国对欧盟保持450万吨的焦炭年出口量

[24]。如前所述，我国所吸引的外资中，有相当一部分是从发达国家转移过来的高耗能、高污染的所谓PII产业。正是我们承担了大量的污染和高能消耗，以低廉的利润生产出价廉物美的产品满足了发达国家的消费需求，而我们完全有能力以更低的能耗、更少的污染、更有效的增长实现现代化的目标。

4.3.4 服务业发展受到抑制

前已述及，在传统社会主义政治经济学和传统工业化道路的相关理论和政策的影响下，我国服务业产值历来严重偏低。经过改革开放以来多年的结构调整，到 20 世纪与 21 世纪的世纪之交，中国第三产业占GDP的比重不仅仍然低于世界各国的平均水平，还低于低收入国家的平均水平。

除增加就业的效应，服务业的发展还对国民经济整体效率的提高起重要作用。20世纪服务业发展的一个重大趋势，是生产性服务业的发展快于消费性服务业。生产性服务业有多方面的发展。其中一个，是以综合物流管理作为关键环节，把供应链（supply-chain）串联起来的供应链管理（SCM）。现代制造业价值链中服务性质的活动，如研发、设计、供应链管理、品牌营销、售后服务、金融和其他中介服务通常占有附加价值和利润的绝大部分。这大大深化了专业化分工，从而促使成本的大幅度降低和效益的大幅度提高。所以人们常说，21世纪的竞争不是单个企业之间的竞争，也不是产业集群（clusters）[25]之间的竞争，而是供应链之间的竞争。

正因为如此，世界银行1984年经济考察报告在分析了中国服务业发展水平偏低的情况下强调，为了提高中国国民收入的增长率，需要加快为商业以及其他工商业服务和为个人服务的各种服务行业，即生产性服务业和消费性服务业的扩展。它指出，这种扩展能够在以下方面提高经济效率：（1）改善经济机制和管理体制。为了通过更多地依靠市场、强化竞争、更好地按用户需求来安排生产等办法来达到降低成本、提高质量的目的，商业和服务业是必不可少的。（2）减少资金消耗。商业系统设施的改进和反应能力的加强，能节约流动资金，其他部门货不对路的滞销产品也会减少，也不需要过多的原材料和半成品。同时，这种改进和加强，能够促进专业化生产，使企业得以扩大规模和降低资金成本；同时，农业投资的收益也会增大。（3）生产性服务业企业可以更充分地利用专用设备和专业人员。这在经营设备租赁业务的企业是十分明显的。此外，广告与市场研究、法律、会计、设计、工程、维修、数据处理等服务业企业，甚至配餐、清洁等普通服务外包企业所提供的专业服务价格低而质量高，也能节约成本。最后，银行等金融机构对于作出较好的投资决策也能有所贡献。（4）促进物质资源的节约使用。各部门生产的“服务密集”程度的提高，可以促进“物质密集”程度的降低：服务行业可以起到刺激和促进质量提高的作用，设计和咨询公司能够为生产企业提供必要的信息，商业部门和广告—市场研究公司的配合能够

促进顾客和生产者之间的信息交流，这些都使企业比较容易、也更有必要去改进产品。在世界银行1984年经济考察团为中国1981～2000年经济发展设计的低、中、高三个方案中，高方案（“平衡方案”）更加着重服务部门的发展。由于服务部门的发展加快，这个方案能以更少的投资达到20年“翻两番”所要求的国民收入增长率。[26]

由于我国在往后的年代里未能实现服务业的高速发展，加之其他方面提高经济效率措施的不足，就只得依靠投资率的提高支撑经济增长，这导致了一系列的消极后果。

4.3.5 增加了解决就业问题的难度

我国农村有超过1.5亿的富余劳动力需要转移到城镇非农产业中就业，城镇每年还有1 500万以上的新增劳动力需要就业。因此，增加就业是关系经济持续发展和社会稳定的一项重要任务。近年来城市建设和工业建设大量占用耕地，每年增加成千上万失地农民，有报道说，2003年全国失地农民总数已达2 000万人[27]。大量农民从土地上解放出来，这本是工业化和城市化过程中必然发生的情况。问题是城市非农产业能否提供足够多的新工作岗位以吸收农村的富余劳动力和城市的新增劳动力。理论分析和实践经验都表明，服务业和小企业是新工作岗位的主要创造者，资源密集和资本密集型的重化工业创造新工作岗位的能力很差，就业容量很低。采取先行工业化国家早期经济增长模式，强调重点发展资本和资源密集的重化工业，势必造成就业状况的恶化。

我国自上世纪90年代后期以来，随着产业结构的重型化和资本深化，在投资大幅度增长的同时，就业对GDP增长的弹性系数（就业人口的增长率对GDP增长率的比值）急剧下降。1962年美国经济学家奥肯（Arthur M. Okun）根据西方国家的经验数据总结出被经济学界普遍认同的奥肯定律。奥肯定律确认，失业率与增长率呈反向变化。但在我国产业结构扭曲的条件下，就业表现与奥肯定律完全相反。GDP高速增长，就业弹性却不断下降（见表4.7）。

表4.7 中国就业弹性的变化

	GDP年增长率(%)	就业人口年增长率(%)	就业弹性
1980～1990	9.5	4.3	0.453
1991～2000	10.0	1.1	0.110
2001～2004	9.1	0.9	0.098

注： GDP增长率按可比价格计算（1978＝100）。

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》（2005），北京：中国统计出版社，2005年。

这就使就业问题变得更加尖锐。我国的城镇登记失业率在2000年以前不超过3.1%，2000年到2003年期间节节攀升，2003年已上升到4.3%，就业问题进一步凸显（见图4.5）。在某些过去轻、小工商业企业发展较快、因而就业问题解决得比较好，后来又转而重点发展重化工业的地区，这种情况也已经出现。这不能不引起严重关注并及时加以克服。

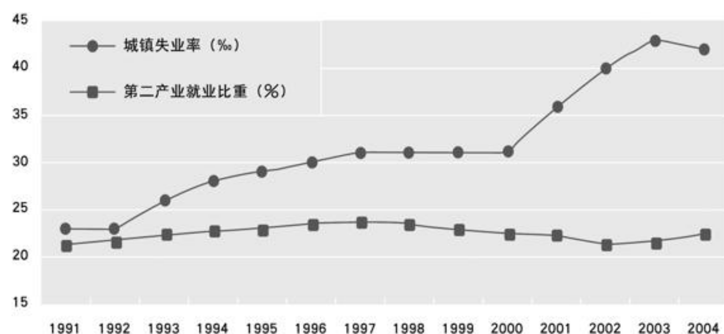


图4.5 1991 ~ 2004 年我国第二产业就业比重及城镇失业率

数据来源：《中国统计年鉴》（各年）。

有的经济学家用以下理由论证优先发展重工业的必要性。他们说，不优先发展重工业，发挥重工业对其他关联产业的拉动作用，就不能实现工业的高速增长。而没有工业的高速增长，就无法解决就业问题。

其实马克思在这个问题上说得很对，走先行工业化国家的早期工业化道路，随着有机构成的提高（资本深化），必然出现"相对过剩人口"即失业人口增加和工人工资无法提高等现象。所以过度投资和集中力量发展重化工业，只会使失业问题变得更加严重。这其实是"重化工业化"的支持者也承认的：重工业部门每亿元投资提供0.5万个就业的机会，只有轻工业的1/3；在"轻工业为主的阶段"，GDP每增长一个百分点能安置300万人就业，而在"重化工业阶段"则降为70万人[28]。既然根据其他国家和我们自己的经验，解决就业问题主要要靠发展服务业和中小企业，而不能靠重工业和大企业，鼓吹为了解决我国的就业问题而去进行产业结构的"重型化"，岂不是南其辕而北其辙吗？

4.3.6 结构扭曲导致金融系统风险累积

对于像中国这样的发展中国家而言，资本是一种十分宝贵的稀缺资源，必须高度珍惜和最有效地加以利用。然而随着20世纪90年代中期许多地方兴起投资驱动的"重型化"之风，正像发展经济学在分析早期增长模式时揭示的那样，这种靠过度投资拉动的增长造成了投资率的节节上升。我国投资在GDP所占的份额由改革开放初期的25%左右，提高到2004年的超过 44%，大大超过了世界各国经济发展史上的最高水平[29]

和我们自己经济发展史上的最高水平（见图4.6）。

投资率的超速提高，造成了一系列消极后果：

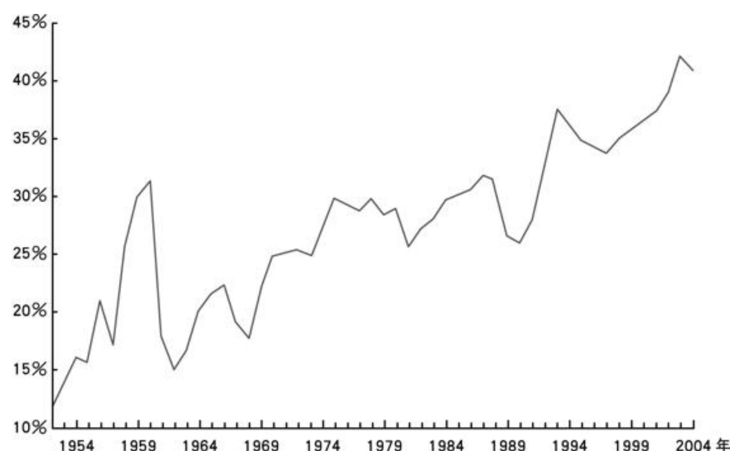


图4.6 中国投资率的不断提高

资料来源： CEIC。

第一，造成了投资与消费结构的扭曲。

以消费和投资的结构而论，本来我国存在投资率偏高、消费率偏低的问题，因此，“十五”计划要求2001年把居民消费率提高到50%左右、固定资产投资率降到35%左右；然而实际上在这个五年计划的前4年中，投资率非但没有降低，反倒提高了，消费率非但没有提高，反倒降低了（见表4.8）。

表4.8 中国的投资率与消费率（%）

	资本形成率（投资率）	其中：固定资本形成率（固定资产投资率）	最终消费率（消费率）	其中：居民消费率
2000	36.4	36.5	61.1	48.0
2001	38.0	37.3	59.8	46.6
2002	39.2	38.9	58.2	45.3
2003	42.4	42.2	55.4	43.3
2004	44.2	43.8	53.0	41.4

资料来源：中经网数据中心：《中经网统计数据库》，2005年10月25日。

投资比例的不断提高在促成生产能力高速膨胀的同时，压缩了消费的比重，这造成了产能不断增加而国内市场的最终需求不足的情况，厂商销售困难，盈利下降，只能靠出口的数量扩张支撑。目前中国经济对

于进出口贸易的依存度已经达到70%左右。如此之高的外贸依存度（贸易大国美国和日本，也只有23%左右），对于一个像中国这样的大国来说，是异乎寻常的。它使本国经济易于受到外国经济波动的影响，也容易加剧中国与外国的贸易摩擦。

第二，对提高人民生活水平和缩小贫富差距产生负面影响。

就像马克思在分析资本主义国家早期工业化过程时所指出的那样，不变资本对可变资本比率，即资本对劳动比率的提高，会抑制劳动者生活的改善。并且，在按要素分配的条件下，资本分配比重的提高会加剧收入分配差别的扩大。我国近年来在这两方面存在的问题，不能不说与投资驱动的“重化工业化”有一定关系。

第三，降低了投资效率。

正如索洛正确指出的那样，哈罗德-多马增长模型所描绘的依靠投资驱动的增长，将不可避免地引起投资回报率降低（见本书第 2 章2.1.5）。自从20世纪90年代后期兴起投资和产业“重型化”浪潮以来，中国经济在投资率迅速增长的同时，投资效率则呈下降趋势。增量资本产出率（ICOR）由1997年以前的2～3倍，提高到1997年以后的4～8倍（见图4.7）[30]。

张军教授在对20年来中国经济增长的道路进行细致的分析以后确切地证明，20多年来中国的工业化是按照资本驱动的经济增长模式进行的。这种模式下的过度投资造成了投资效率下降的恶果。

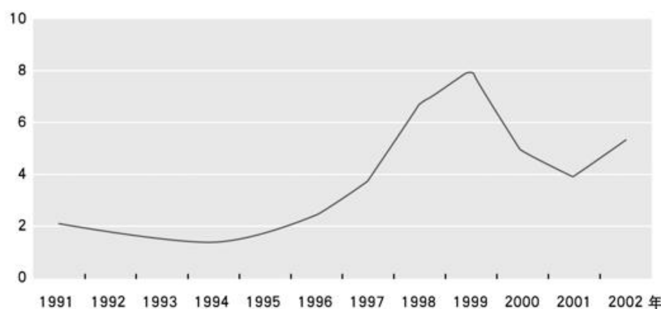


图4.7 增量资本产出率（ICOR）的提高

注：ICOR＝全社会固定资本投资/GDP的增量，即“资本边际生产率”的倒数，ICOR越大，投资效率越低。

资料来源： CEIC。

张军指出，中国经济的资本形成是由地方政府的局部增长目标决定并在一个非一体化的经济环境中相互竞争的结果。他还引用秦朵和宋海岩2002年的论文，表明中国的投资总量远远高于在一体化市场体制下的最优均衡值[31]。改革开放以前，中国的投资率曾经一度达到30%以上

的高位。改革开放后有所下降。1992年以后，投资率再度开始攀升。而到了世纪之交，投资率达到40%甚至更高的高水平。过度投资导致投资效率下降，增量资本产出率（ICOR）上升。[32]

有这样一种判断："和计划经济下的投资膨胀不同，最近这次重化工业投资热潮是由企业进行的，投资成败由企业负责，因此没有危险性。"这种说法只能使人们对可能发生的风险掉以轻心，而不会有实际的帮助。这是因为，如果投资决策是由投资人在正常的市场环境下自主作出并且自负盈亏责任，无论他们的决策正确与否，都不会对宏观经济造成冲击，政府也没有必要对企业的这种微观决策行为进行干预。问题在于，近来无论是私营企业还是国有企业，其大规模投资所需要的资金往往主要来自银行；而且贷款项目选择受到党政领导意图等多方面的影响。通常的情况是，党政领导的办公会议决定了要发展哪几个"支柱产业"，要搞哪几个大项目，然后就来盘算财政、银行、股票市场能够筹集多少资金。这样，目前许多重大项目的投资是按照领导机关的意图、用国家银行的贷款进行的，固定资产投资的增长曲线和银行贷款的增长曲线高度拟合（见图4.8）。

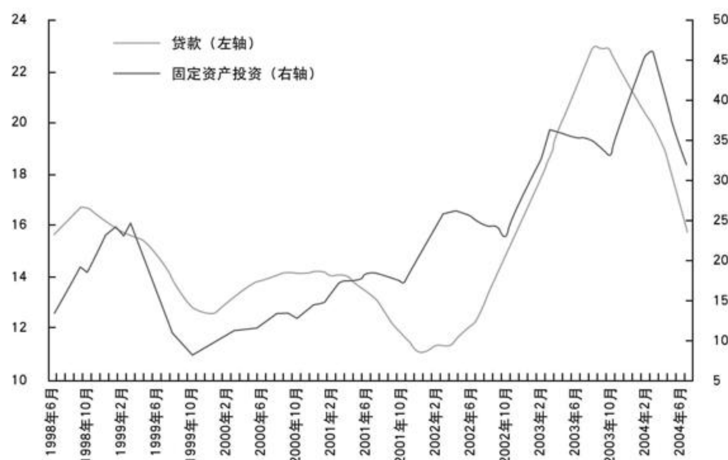


图4.8 贷款增长和投资增长

由此产生的问题是，各地大规模的"形象工程"和"政绩工程"建设投资通常寄希望于随着房地产价格上涨，以便归还银行贷款。如果房地产泡沫破灭，就导致银行大面积不良资产的产生并最终迫使国家财政"埋单"，归根到底还是要由纳税人付账。由于靠银行贷款支持的增长是一种"借来的增长"[33]，在投资效率低而失败率较高的情况下，坏账风险会在景气周期的上升阶段隐蔽地积累起来，而在景气周期的下降阶段，或者在受到某种外部冲击时引发金融体系的系统性危机，迫使政府进行救助。

目前我国标志投资效率的指标——增量资本产出率（ICOR）居高不下，已经达到某些东亚国家1997年金融危机爆发前的水平，即达到5倍

以上[34]。我们在第2章2.3.2中已经述及，克鲁格曼教授曾经指出过，某些东亚国家采用投资驱动的增长模式，乃是引致1997年金融危机的一个主要原因。[35]前车既覆，后车当鉴。我们必须未雨绸缪，防止类似的危机在我国发生。

[1] 中国之所以选择市场经济体制，正是因为市场制度是一种所谓“最不坏的”稀缺资源配置机制，能够通过反映各种资源相对稀缺程度的相对价格，使资源从低效企业和部门流向能够以更高效率利用资源的企业和部门。

[2] 《电解铝盲目建设存在五大不良后果》，新华网2003年8月19日电。

[3] 也称天然能源，是指直接取自自然界没有经过加工转换的各种能量和资源。

[4] 2004年仅浙江一省就缺电750亿千瓦时以上，一半以上的企业平均每月停电11.32天，因缺电造成的直接经济损失达1 000亿元，相当于每度电的机会成本为1.33元（1 000亿元/750亿千瓦时），经济更为发达的上海则达到8.36元（《全国电荒造成惨重损失，大缺电三分天灾七分人祸》，载《中华工商时报》，2004 年 12 月 22日）。按每千瓦时电能的机会成本为1.33元计算，仅多消耗 75 亿千瓦时电能一项，带来的成本提高即超过100亿元（1.33元/千瓦时×75亿千瓦时）。

[5] 世界银行（1984）：《中国：长期发展的问题和方案》，北京：中国财政经济出版社，1985年，第38~39页。

[6] 我国服务业在GDP中所占比例偏低，有统计上的技术原因。然而即使将这一因素剔除，我国服务业比重过低仍是一个不争的事实。因为和其他国家比较，我国最为落后的正是生产性服务业。参见岳希平、张曙光、许宪春编（2005）：《中国经济增长速度：研究与争论》，北京：中信出版社，2005年。

[7] 见United Nations Educational， Scientific and Cultural Organization（2003），“Synthesis Report on Trends and Developments in Higher Education since the World Conference on Higher Education（1998~2003）”（联合国教科文组织《关于世界高等教育大会后（1998~2003）高等教育趋向和发展的综合报告》）；同见陈志武（2004）：《为什么中国人出卖的是“硬苦力”》，载《新财富》，2004年9月号。

[8] 当然，由于中国目前处在现代化的初期阶段，大规模的基础设施建设使我国同单位的GDP产出需要耗费较多的钢材、水泥等原材料；另外，由于汇率等原因，我国GDP占世界总量的比重可能低估，我国单位GDP的实物消耗量可能高估。即使考虑到这些，我国经济增长中的高投入、低产出的问题依然很严重。例如，印度在过去几年以不足GDP20%的投资率获得了6%~8%的经济增长，而我们以GDP近50%的投资才达到7%~9%的GDP增长（资料来源同表4.6）。

[9] 电力弹性系数＝电力消耗量的年增长率/国民经济增长率。如果电力消耗的弹性系数大于 1，表示电力消耗的增长速度要高于经济的增长速度；小于1，则表示电力消耗的增长速度要低于经济的增长速度。一般高收入国家的电力消耗弹性较低，大多数高收入国家的电力消耗弹性系数小于1，而低收入国家的电力消耗弹性较高，往往大于1。

[10] 汪恕诚（2005）：《C模式：自律性发展——2005年6月3日在＜中国水利＞杂志暨节水型社会建设高层论坛上的讲话》，打印稿。

[11] 人们往往把我国煤矿矿难频发的原因仅仅归结为矿主黑心和执法不严。其实传统增长模式造成的能源高度紧俏也是一个不可忽视的原因。试想，在我国40%煤矿没有达到安全标准的情况下，如果这些煤矿严格按照法律的规定，一律停止生产将发生什

么情况?

[12] 《傅自应部长助理在中国五矿化工进出口商会铁矿石分会成立大会上的讲话》，见商务部网站。

[13] 储国强、刘军、熊聪如：《警惕我国成为世界高耗能产业转移中心》，新华网北京2004年12月8日电。

[14] 《2004~2005年产业形势分析预测：2005年能源瓶颈仍延续》，载《上海证券报》2005年1月20日。

[15] 徐匡迪（2004年3月23日）：《中国须走新型工业化道路——在中国国际钢铁大会上的演讲》，见新华社上海2004年6月6日电。

[16] 国土资源部：《2003年我国耕地净减近四千万亩》（新华社北京2004年2月24日电），新华网。

[17]中国所吸收的FDI中有相当一部分是发达国家向外转移的高耗能、高污染工业，这些工业的产品最后大量出口到发达国家，使发达国家完成了污染的转移。参见Jared Diamond（2005）：*Collapse: How Societiesto Failor to Survive*（《崩塌：社会怎样在失败或存活间进行选择》），London: Penguin，2005.其中第370页有关于外资向中国转移污染密集型产业（Pollution—Intensive Industries， PII）的数量。

[18] 韩保江（2004）：《中国发展的忧患之思》，载《瞭望》周刊，2004 年 2 月 16日。乔国栋、翟津玉：《环境形态严峻，中国准备放三颗环境监测卫星》，载《中国经济时报》，2005年4月29日；周玮：《环保局局长：十大措施对我国严峻环境形势》，新华社北京2005年6月6日。

[19] 联合国开发计划署UNDP（1999）：《中国人类发展报告》，北京：中国财经出版社，1999年，第67页。

[20] 河北省采取这种“以钢为纲”发展重化工业的战略所造成的其他消极后果，还可参看胡鞍钢（2004）：《从黑色发展到绿色发展：谈河北经济增长方式的转变》（《2004年7月25日对河北省决策咨询委员会议提出的咨询意见》，打印稿）。

[21] 布朗（Lester Brown）：《B模式：拯救地球，延续文明》，北京：东方出版社，2003年，第24页。

[22] 转引自盛华仁：《健全环境保护法制，依法防治水污染——在全国人大环境与资源保护工作座谈会上的讲话（摘要）》，2005年1月10日，人民网。

[23] 《不走重化工业道路对我们不利》，载《第一财经日报》，2005年3月21日。

[24] 参见《欧盟再逼中国增加焦炭出口》，载《新快报》2004 年 5 月 28 日和《欧盟与中国就焦炭贸易问题达成协议》，新华网，2004年5月30日。

[25] 在我国许多地区的起飞阶段出现了县、乡为单位的产业集群或称“块状经济”，例如浙江绍兴的轻纺工业、海宁的皮革制品、嵊州的领带、永康的五金、温州的制鞋和打火机、乐清的低压电器、诸暨的袜业等等。这些以专业市场为依托的产业集群曾经是我国中小企业开拓国内外市场的重要基地。然而由于供应链受到地区范围的限制，分工难以进一步深化，当我国国内市场形成并逐步融入全球市场时，这些产业集群就遇到愈来愈大的困难。

[26] 世界银行1984年经济考察团（1984）：《中国：长期发展的问题与方案》（主报告），北京：中国财政经济出版社，1985年，第50~55页。

[27] 新华时评：《城镇开发不能对失地农民“一脚踢”》，新华网北京2003年3月8日电。

[28] 见刘世锦（2003）：《我国正在进入新的重化工业阶段及其对宏观经济的影响》，载《国务院发展研究中心调查研究报告》，第199号（总第2048号），2003年12月16日。

[29]这个数字大大超过了带有过度投资倾向的日本在高速增长时期的最高水平。据单伟建提供的数据，美国即使在上个世纪之交的高速工业化时期和战后恢复时期，其投资率也从来没有超过20%。在日本，其投资率达到的最高水平是上世纪60到70年代的32%（见Weijian Shan: “China’s Yuan is Overvalued”（《人民币是高估的》），*The Wall Street Journal*（*Asia Edition*）（《华尔街日报（亚洲版）》），2005年6月23日）。

[30] 国家发改委前主任马凯指出，美国、德国、法国、印度等国GDP中用于投资的占10%~20%，我国为 40%~45%；上述国家每增加1亿元的GDP需要投资1~2亿元，我国最近几年约为5亿元。[见马凯（2004）：《树立和落实科学发展观，推进经济增长方式的根本性转变——2004年3月21日在中国发展高层论坛年会上的发言》，人民网]。

[31] Qin and H. Song（2002）：“Excess Investment Demand and Efficiency Loss During Reforms: The Case of Provincial level Fixed-Asset Investment in China”（《改革中的过度投资需求和效率投资驱动的损失：中国的省级固定资产投资》），打印稿。

[32] 张军（2002）：《再论中国的投资效率下降与资本形成的总量特征》，见张军（2003）：《中国的工业改革与经济增长：问题与解释》，上海：上海三联书店、上海人民出版社，2003年，第294~339页。

[33] 单伟建（2003）：《中国经济增长的巨大悖论》，《财经》，2003年第8期。

[34] 参见马凯（2004），同前引文。

[35] 克鲁格曼（1999）：《萧条经济学的回归》，北京：中国人民大学出版社，1999年。

第5章
粗放增长模式的延续：出口导向战略

前面指出，中国经济长期采取主要依靠资源投入，特别是资本投入（投资）驱动的粗放增长模式。这种增长模式在改革开放以后没有发生根本性的变化。到了20世纪90年代中期，如本书第4章图4.7所示，中国的投资率已经达到35%以上。到21世纪前几年，更提高到50%左右，创造出世界经济发展史和中国经济发展史上最高的投资率纪录，导致了种种经济和社会问题。

问题在于，在投资率持续偏高、产出能力不断扩张、消费的比重不断降低的条件下为什么没有出现因需求不足导致的增长率下降，相反能够继续维持几十年的高速经济增长？这里的秘密在于，中国在改革开放后采用了日本、中国台湾、中国香港、新加坡和韩国（“四小龙”）等东亚国家和地区首先采用的、以适度保护和本币汇率低估为主要政策工具的出口导向政策，用旺盛的出口需求来补充内需，缓解了由资源投入驱动的增长模式带来的内需不足，从而将过度投资形成的过剩产能以大量出口廉价制造品的形式加以吸收，使高经济增长得以维持。

但是，出口导向型战略的长期实施也会有它的消极后果：一方面，它有可能诱致劳动密集型产品生产的“专业化”，使技术和产业结构升级缓慢；另一方面，中央银行为维持本币汇率低估而大量收购外汇，还会导致货币超发、流动性泛滥等问题，造成通货膨胀以及资产泡沫形成和最终破灭等恶果。亚洲采用出口导向战略的经济体几乎无一例外在成功实施出口导向政策支持一段时期的高速增长之后，爆发金融危机。应对不当，还会陷入长期萧条。中国能否独善其身，正是我们转变增长模式所要解决的另一个重大问题。

5.1 出口导向战略及其实施效果

按照粗放增长模式实现经济发展，需要不断提高投资率来维持较高的增长速度；而投资率的不断上升同时也意味着消费率的不断下降。对于这种投资与消费之间的失衡，马克思曾经详细地分析过：资本积累率和资本有机构成的提高，导致社会消费基金的相对萎缩，使失业人口增加，广大劳动者陷于贫困状态中。与社会生产扩大的趋势相比，劳动阶级有支付能力的需求相对萎缩，从而导致资本主义生产和消费之间的严重对立。当资本主义生产无限扩大的趋势和劳动阶级有支付能力的需求相对缩小之间的矛盾达到一定程度时，市场上的大量商品就找不到销路，出现生产的相对过剩的局面，进而形成经济危机。[1]

东亚许多国家和地区在投资驱动的高速增长过程中也都遇到了这种市场需求扩张赶不上生产扩张的矛盾。日本首先在20世纪50年代后期确立了“贸易立国”的方针，采用适度的关税和非关税保护、本国货币汇率低估等一系列政策来抑制进口和鼓励出口，尽量为国家“创汇”，创立了后来为许多东亚国家和地区效仿的出口导向战略。由于政府在实施出口导向政策中起着关键性的作用，这一政策又被称为“新重商主义”[2]的政策。中国台湾、新加坡、韩国以及中国香港等东亚“四小虎”（国内多用“四小龙”）等也仿效日本的做法，并因取得了不凡的经济表现而被国际社会称为“亚洲奇迹”。再后来，印度尼西亚、越南、马来西亚等东南亚国家也走上了这条道路。

5.1.1 从进口替代全面转向出口导向

中国在1972年，中美邦交正常化以后，实际上就已放弃闭关自守的政策，开始扩大与西方国家的贸易往来。不过，当时中国采取的并不是东亚国家和地区实行的出口导向政策，而是东亚以外的发展中国家通常采用的进口替代政策，它以高度关税和非关税保护、本币高估为主要政策手段，目标在于以本国制造（或装配）的产品取代进口品。

专栏 5.1 出口导向战略

从对外经济关系的角度看，发展中国家的对外经济政策可以分为内

向型和外向型两大类型。其中，内向型又可以分为低级形态的闭关自守型和高级形态的进口替代型两个子类；外向型则可以分为低级形态的出口导向型和高级形态的完全开放型两个子类。进口替代（import substitution）战略和出口导向（export oriented）战略都是后进国家在追赶先进国家时采取的工业化战略。

表1 对外经济关系的分类

	内向型	外向型
低级形态	闭关自守	出口导向(相对开放型)
高级形态	进口替代	完全开放

进口替代战略的思想源于美国的汉密尔顿[3]和德国的李斯特[4]。进口替代的基本概念是：首先，根据历年进口数量，确定具有庞大国内市场的产品；然后，由本地生产者运用引进的技术或由外国投资者提供的技术、资本和管理生产替代进口品的产品；并通过本国货币的币值高估、设置关税壁垒和进口配额，使国内相关产业的投资者有利可图。

在发展中国家，初级产品出口市场先是在30年代的大萧条中继而在二战期间因商业运输中断而发生严重萎缩，拉丁美洲国家开始踏上进口替代的道路。二战结束后，大多数亚洲和非洲的新独立国家也先后走上了进口替代的道路。到了20世纪50年代后期和60年代初期，进口替代成为发展中国家的主导战略。

但是，进口替代的工业化战略并没有获得预期的结果。例如，印度是一个严格执行进口替代政策的国家，但是经过20世纪50年代初到70年代初四个雄心勃勃的五年计划，它的人均GDP只比以前高出几个百分点。智利是另一个突出的实例。它在战后实行强有力的国家干预下的进口替代工业化战略，导致经济在70年代初期陷入山穷水尽的困境。1973年9月军政府上台以后，奉行自由市场政策，取消了进口限制，降低了关税税率。经过10来年起伏不定的转轨期，智利从1983年开始出现了稳定的强劲增长，水果、葡萄酒、家具等制成品取代了单一的初级产品（铜）成为主要的出口品。1984~1994年的年平均经济增长率达到6.4%，超过1952~1970年GDP年平均增长率（3.8%）的68%，也大大超过了其他拉美国家。

为什么进口替代的工业化不能像预期的那样发挥作用？根据克鲁格曼的分析，最重要的原因是：发展中国家制造业发展程度低下，通常是由缺乏熟练劳动力、企业家、管理人才和社会组织方面的问题等多方面的原因造成的，贸易保护政策非但并不能为这些国家的制造业创造出竞争力，相反会使这些部门和企业效率下降。而且，进口替代战略还会因为给予少数受到保护的精英企业获得垄断利润的特权，而使二元经济以及收入分配不均和失业等问题加剧。这样，到80年代后期，对进口替代工业化的批评已经被广泛接受[5]。

和前述国家采取进口替代战略相反，东亚一些国家采取了出口导向的发展战略。首先，日本政府在战后初期就采用适度的关税保护和进口

限制以及本币低估的政策来推进这一战略的实施。接着，在20世纪60年代，中国香港、中国台湾、韩国和新加坡也在这种战略的支持下开始了高速经济增长。

出口导向战略是战后时期亚洲的日本以及中国台湾、韩国、新加坡成功运用的战略。这种战略和进口替代战略相反，着眼点在政府的支持和保护下，限制进口和促进本国具有比较优势的产品出口，赚取外汇。为了促进出口，采用出口导向战略的国家把鼓励国内生产的替代产品在国内市场销售的政策激励转向刺激出口，以便在企业从国内销售中获得的利润减少的同时，能在国外市场销售其产品时获得更多的利润。为此，它们通常采取以下政策：

第一，维持一个使国内生产者在世界上出售其农产品、制成品和劳务时有利可图的汇率。为此，实行出口导向的国家往往采取政策手段，保持本国货币的低汇率。

第二，对某些出口产品提供津贴，以诱使生产者在扩大出口能力方面进行投资。同时，用免税、出口退税、进口税返还、降低利率以及其他办法给予补助，帮助潜在的出口者克服进入世界市场的障碍。

第三，适度降低对某些有利的工业产品实行的高度保护性关税，同时避免对进口商品实行数量限制。因为这种战略要求国内的公司能按世界标准有效地生产，如果进行高额关税或配额制保护，企业出口就不如在国内销售自己的产品有利。

表2 进口替代战略与出口导向战略的优点和缺点

	进口替代	出口导向
优点	1. 帮助一个国家发展实现现代化所必需的广泛的技能 2. 使本国的幼稚工业能够在保护下成长	1. 需求不受本国收入的限制 2. 较高的竞争水平对效率和现代化起促进作用 3. 与外国生产者的竞争提供强有力的市场检验
缺点	1. 贸易壁垒可能保护落后和鼓励腐败 2. 贸易壁垒通常一经设置就难以消除 3. 对产品的保护提高了使用部门的成本并降低该产品的竞争能力	1. 有可能导致劳动密集型产品的专业化，削弱长期增长的潜力 2. 发展出口市场可能并不容易 3. 在出口以外的部门维持不发达水平

资料来源：斯蒂格利茨：《经济学》，北京：中国人民大学出版社，2000年，第888~892页。

不过，出口导向战略也有它的消极方面。主要是在适度保护和本币低估的政策庇护下，出口企业由于没有受到市场竞争的充分压力，往往表现出技术创新和产品升级的动力不足。而且，当成功实施出口导向政

策一段时间以后，还会因为外汇储备的大量增加而引致外部经济的失衡。所以，实行出口导向战略的国家如果不能及时调整政策，实现进一步的市场化，往往会引发金融危机，甚至陷入长期萧条。

根据《吴敬琏论改革基本问题》III：《当代中国经济改革》第8章“对外开放”的相关内容编写。

1978年末中共十一届三中全会以后，在邓小平的推动下，中国效法“四小龙”，明确宣布采取对外开放的方针，以便发挥我国拥有大量低成本劳动力的比较优势[6]，通过“三来一补”（来料加工、来件装备、来样加工和补偿贸易）实现出口创汇。与之相适应，人民币开始从1美元换1.7元人民币的高汇率逐步贬值。1981年，为鼓励出口，对贸易外汇实行2.8元兑1美元结汇价。1984年，全部官方汇率贬值到2.8元兑1美元；1985年达到3.2元兑1美元，1986年是3.72元兑1美元，以后逐步下降到1990年的5.22元兑1美元。即使这样，人民币汇率总体上还是高估的。

在人民币汇率有所贬值的条件下，中国出口缓步增长（见图5.1）。中国的出口总额占GDP的比重从1978年的 4.2%上升到 1986年的10.4%。

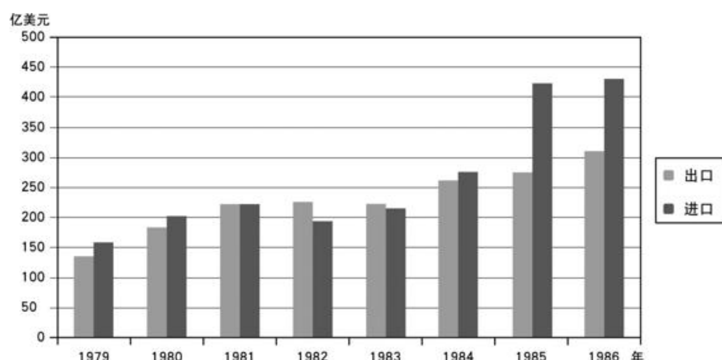


图5.1 1979～1986 年的中国进出口贸易

资料来源：《中国统计年鉴》（1990年）。

在1986年下半年设立外汇调剂中心以后，中国实行官方牌价与外汇调剂市场价格并存的双重汇率制度。这就是说，存在一个本币高估的官定汇率和一个本币低估的调剂市场汇率。在1993年末汇改前夕，前一汇率为1美元兑5.76元人民币，后一汇率为1美元兑8.6元人民币。这意味着实行进口替代和出口导向的双重政策。由于那些能够拿到进口配额和配套外汇的企业能够从汇差寻租（rent-seeking）得益，直到1994年1月1日实行汇率并轨，中国在汇率制度上采用的还是向进口替代倾斜的政策。

不过无论如何，双重汇率加上其他奖励出口的措施（如地方外汇分成制），使出口有了较快的增长（见图5.2）。到1993年，中国出口贸易总额已经上升到GDP的16.1%。

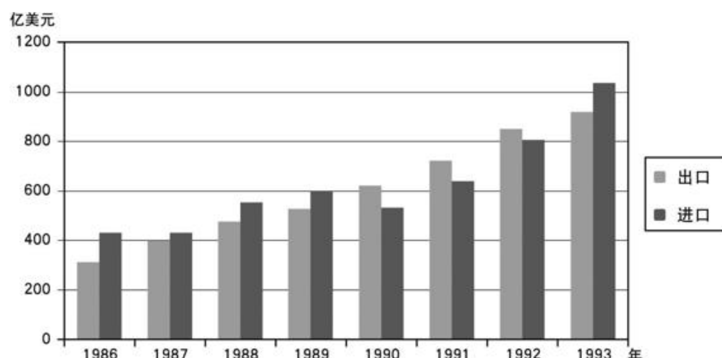


图5.2 1986～1993 年的中国进出口贸易

资料来源：《中国统计年鉴》（1994年）。

在人民币整体高估的汇率制度下，中国在1979~1993年的15年里，贸易逆差的年份占了10年，而保持贸易顺差的年份，最高的差额也只是1990年不到87.5亿元。而贸易顺差的主要原因，不是因为出口旺盛，而主要是因为国内经济周期的影响，国内对进口产品需求萎缩时，贸易逆差才出现下降或消除（见图5.3）。

实施出口导向型战略的关键转折点发生在1994年1月1日。1993年11月的中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求，分国内企业和国外企业两个步骤取消双重汇率制，实现汇率并轨和经常项目下人民币有管理的可兑换。随后，1994年1月1日起，两种汇率实行并轨，取消官定汇率，实行"以市场供求为基础单一的有管理浮动汇率"。企业和个人按规定向银行买卖外汇，银行进入银行间外汇市场进行交易，形成市场汇率。中央银行设定一定的汇率浮动范围，通过介入市场、买卖外汇保持人民币汇率稳定。1994年1月1日的汇率为8.72 元合 1 美元，低于汇改前调剂市场的低端汇率，比高端的官定汇率5.76元贬值51%。在那时起直到1997年10月亚洲金融危机爆发，人民币对美元的汇率有所升值，达到1：8.28的水平。在亚洲金融危机爆发后，其他国家要求人民币汇率固定以稳定亚洲经济，中国采用了这一政策，并在平息东亚金融危机中发挥了重要作用。但自此之后，人民币汇率机制实际上变成了钉住美元的固定汇率，到2005年7月21日进行"汇率改革"、人民币汇率开始浮动以前，一直维持在　1：8.27，上下虽略有浮动，但浮动的范围极为狭小。

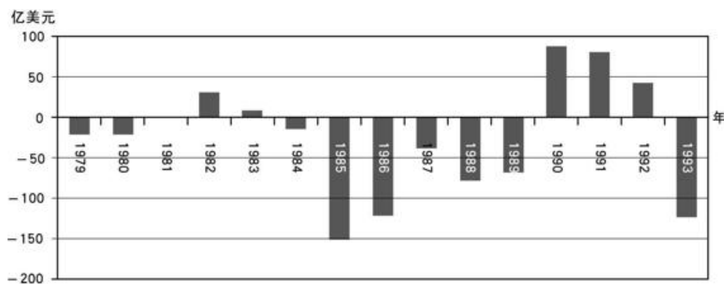


图5.3 1979 ～ 1993 年的中国进出口贸易差额

资料来源：《中国统计年鉴》（1990年）、（1994年）。

5.1.2 出口导向政策支持了高速增长

1994年人民币深度贬值，实行有管理的浮动汇率制度，意味着中国全面实行出口导向政策。此后中国出口持续快速扩张（见图5.4），而且除1997年受到东亚金融危机和人民币坚持不贬值的影响，国际收入盈余有所下降外，国际收支经常项目和资本项目都出现双顺差的局面。特别是2001年11月中国正式获准加入世界贸易组织（WTO），在历时15年的谈判过程中，大幅度降低了关税壁垒，废止了进口配额，中国的贸易保护程度大为降低；而且，按照加入世界贸易组织的协议，从2002年1月1日起，中国降低了 5 300多个税号商品的进口关税，平均关税由15.3%降低至11.3%，中国经济全面融入国际市场。在维持低汇率的政策下，中国的出口导向型经济特征更为典型和突出。2002年以后，中国的对外贸易顺差超常规快速扩张，“十五”时期成为中国历史上贸易增长最快的时期。2004年以后，中国贸易顺差更是急剧扩大，从319.8亿美元快速增长到2007年的2 622亿美元（见图5.5）。

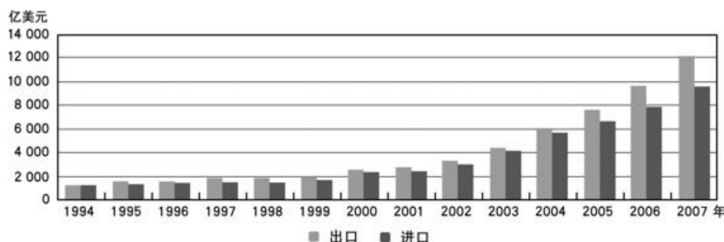


图5.4 1994 年以来的中国进出口贸易

资料来源：中国海关。

出口贸易的高速增长使中国能够充分发挥拥有数量大、素质好、低成本劳动力的比较优势，对实现农村剩余劳动力向城市非农产业的转移、人民生活水平的提高和实现国民经济的整体繁荣起了重要作用。与此同时，出口的快速扩张使中国经济在投资率超过40%、甚至接近50%

的情况下，没有因国内消费需求不足而出现经济萧条，既有的增长方式得以延续十多年的时间。

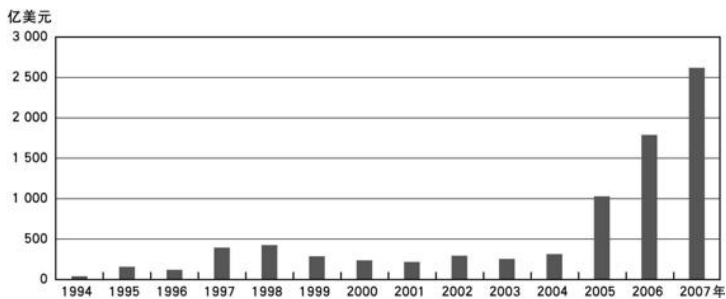


图5.5 1994 年以来的中国贸易顺差

资料来源：中国海关。

[1] 马克思（1867）：《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第689~695页。

[2] 重商主义（mercantilism）是一种流行于16~18世纪西欧的社会思潮。它的主要主张是：国家应当积极干预经济，采取鼓励出口、限制进口的政策，努力增加国家的外贸收支盈余，积累货币财富。基于这种思潮的经济政策被称为“重商主义体制”（mercantile system）。二战后某些东亚国家和地区建立的“政府主导型的市场经济”以及它们所实行的出口导向政策也带有某些重商主义的色彩，因此又被称为新重商主义体制。

[3] 亚历山大·汉密尔顿，美国金融家、军官、政治家，美国开国元勋之一，曾任美国财政部长。

[4] 弗里德里希·李斯特，德国政治经济学家。

[5] 以上均见克鲁格曼、奥伯斯法尔德：《国际经济学（第五版）》，北京：中国人民大学出版社，2002 年，第 240~251页。

[6] 当然这只是一种低层次的静态比较优势，中国的腾飞不能仅仅靠发挥这样的比较优势。详见后面的论述。

5.2 出口导向政策导致的问题

但是，正如东亚实行这种所谓“新重商主义”政策的国家和地区在20世纪90年代所遭遇的那样，中国在实施出口导向政策10多年以后，也渐渐显现出问题。从微观经济上说，出口导向政策鼓励了劳动密集型和资源密集型产品的出口，巩固了粗放经济增长模式（所谓“打工打成了专业户”）；从宏观经济上说，出口导向政策低估本币币值，为了压制汇率升值，不得不由央行买进外汇，释放出大量高能货币，形成资产泡沫和导致通货膨胀加速。

5.2.1 出口导向政策的长期持续支持了粗放增长模式

从微观经济方面说，正如斯蒂格利茨指出的，出口导向型战略固然使需求不再受本国收入的限制，但却可能导致劳动密集型产品的“专业化”，削弱长期增长的潜力；而出口以外的部门则可能长期维持在欠发达的层次上（见本书专栏5.1）。

中国面临的处境正是如此。随着出口导向战略的实施，加工贸易取代一般贸易，成为最主要的贸易形式。其典型模式是深入参与全球产业分工，并在产业价值链中占据低附加值的加工制造环节，出口企业依靠国外进口的设备和本地廉价的劳动力，从日本、韩国、中国台湾等地进口中间投入品后，在本地组装后再出口到美国、日本和欧洲市场。

20世纪80年代中国大力发展“三来一补”以后，加工贸易增长速度一直远高于其他贸易。加工贸易自1996年首次超过一般贸易额以来，一直是我国第一大对外贸易方式。不仅如此，加工贸易还构成了贸易顺差的主体；加工贸易顺差持续高于当年贸易顺差总额。2005年及2006年，加工贸易顺差额占贸易顺差总额的比重分别为 139.82%和106.43%，2007年比重有所下降，但依然高达95.06%。[1]

在出口导向政策的保护下，以加工贸易为主的贸易结构的长期保持，使中国虽然从出口额看似乎成了世界工厂，其中大部分却处在价值链的低端，只是在中国组装，缺乏自己的自主创新和专有技术，是Madein China而非Made by China。我国企业为国外企业做“代工”（OEM）的产品卖价很低，通常只有销售商卖价的1/4甚至1/10，代

工企业得到的只是微薄的加工费。

而且，由于出口产品附加价值和盈利率过低，我国许多出口企业只能“以量取胜”，靠增加出口数量来维持。而这种出口战略不可避免地导致贸易摩擦、倾销诉讼的增多，增加出口的困难。

《华尔街日报》2004年1月的一篇评论文章举出一家瑞士、美国合资的罗技国际集团公司（Logitech International）的例子，来说明中国在全球分工体系中扮演的角色。这家总部位于美国加州的公司在苏州的工厂每年向美国出口2 000万只旺达（Wanda）牌无线鼠标，该鼠标在美国的销售价格约为40美元。其中，罗技拿走8美元（占20%），批发商和零售商拿走15美元（占37.5%），罗技的零配件供应商，如美国的摩托罗拉（Motorola）和安捷伦（Agilent Technologies）拿走 14 美元（占35%），剩下的3美元（占7.5%）归中国，而这3美元还要用来支付苏州4 000名职工的工资以及能源、运输和其他管理费用。罗技在加州的450个销售人员的收入总额，远远超过苏州工厂内4 000名中国员工的收入总额。《华尔街日报》的这篇文章评论道：罗技公司的苏州货仓，可以说是“当今全球经济的一个缩影”！[2]

于是，就出现了这样的情况：我们“消耗了大量不可再生资源，承受着环境的污染，背负着‘倾销’的恶名，可是利润的大头却不在自己手里”。[3]

显然，在我国农村存在大量剩余劳动力需要就业、资源瓶颈还没有像现在这样收紧的情况下，充分发展劳动密集型的加工业还是利大于弊的。而当条件发生了变化，所谓“刘易斯拐点”[4]已经或者将要出现，本国技术力量已经成长起来的时候，这种状况就无论如何也不应当继续下去了。

5.2.2 出口导向政策的长期持续影响宏观经济稳定

从宏观经济方面说，与投资驱动增长模式相配合的出口导向政策虽然在20世纪后期对支持经济高速增长起了重要的作用，但是到了本世纪初期，它的消极影响也日益明显地显露出来，出现外部经济失衡的局面。它的主要表现，是这一政策的成功实施造成了巨额贸易盈余，使中国与贸易对象国家之间的贸易摩擦加剧，并形成本币升值的巨大压力。

如果这时候进行汇率形成机制的市场化（或称自由化），盈余国家的本币会自然升值，从而恢复国际收支平衡。但是，采取这种办法必然对出口企业形成进行技术创新和产品升级的巨大压力；而原有利益格局的惰性，往往使汇率改革政策不能及时推出。为了保持本币的低汇率，中央银行不得不通过入市干预，大量购买外币。这样做的后果是造成货币超发，流动性泛滥，形成三种可能的局面：一是房地产、股票、收藏品等资产价格膨胀（assets inflation），形成“资产泡沫”；二是一般商

品价格的上涨即通货膨胀（inflation）；还有一种可能是二者兼而有之。不管出现了哪种情况，一旦遇到某种冲击，例如国际市场的波动，整个经济体系或金融体系就会发生系统性风险，处置失当，甚至会陷入长期衰退。

东亚采用出口导向型政策的国家和地区普遍由于没有及时进行汇率改革和改造政府主导的金融体系，导致货币超发，进而形成巨大的资产泡沫，在外部冲击下泡沫破灭而陷入长期经济衰退。

以日本为例，它在1949年执行“道奇计划”时提出“贸易立国”的口号，实行日元贬值，配合其他抑制进口、奖励出口的政策，出口导向战略获得了很大的成功。出口导向战略取得成功的一个重要结果是国际收支盈余的大量增加和外汇储备的大量累积。这又势必会带来本币升值压力的提高。面对这种压力，有两种可能的选择：一种是实行汇率形成机制的市场化（自由化），以释放压力，取得平衡；另一种是中央银行强介入，收购外汇以保持汇率稳定。选择前一种方法可能引起的问题是本币升值有可能导致出口的困难增加，因此阻力很大；采取后一种办法则不能避免中央银行货币政策运作的空间缩小、货币的过量供应和泡沫经济的形成。日本20世纪70和80年代曾长期拒绝进行汇率形成机制的自由化。虽然1985年日本和其他发达国家达成“广场协议”后日元被迫升值，日本政府在深入分析日本经济存在的问题以后，也于1986年决定采用放松行政管制、充分发挥市场机制和民间活力的作用的办法“推进经济结构的调整”，以克服由长期实行出口导向政策造成的“内外两方面的不平衡”，但是这种调整并不顺利。为了抑制日元升值的速度，日本银行（日本的中央银行）频繁入市干预，收购美元，结果由于货币超发促成了房地产价格和股票价格猛升，形成了巨大的经济泡沫，终致酿成1990年的泡沫经济破灭和此后十几年的衰退。

专栏 5.2 台湾从奇迹到危机的经历

1954年，当时在国际货币基金组织任职的经济学家蒋硕杰和刘大中应邀访问台湾。他们建议台湾将经济发展模式由进口替代转向出口导向。他们的建议被台湾当局采纳，从1958年4月起，台湾分两阶段将多重汇率简化为单一汇率（1963年9月完成），当年将新台币的基本汇率从15.55元兑1美元贬值到24.58元兑1美元。1960年进一步贬值到40元兑1美元，以后一直维持这一汇率到1973年2月。

在低汇率政策与其他出口导向政策的配合下，台湾出口大幅度增长。从1952年到 1990 年，台湾年均出口增长率达到 14.3%，其中1964~1973年年均出口增长率高达25.1%。出口的持续增长带动了台湾经济的发展，在六七十年代，其人均收入年平均增长率在10%左右。台湾经济发展的业绩先后引起韩国、中国香港和新加坡的注意，并使后者在台湾之后走上了出口导向的经济发展道路。

从1971年起，台湾出口超过进口，出现贸易盈余，此后贸易顺差不

断增加，外汇储备大增。1987年台湾当局拥有的外汇资产达到767亿美元，相当于23个月进口所需外汇，约为岛内资本形成总额的4.1倍。在这种情况下，新台币升值压力增加，台湾与贸易对象国之间的贸易摩擦加剧。出口货物竞争力减弱，以至销售困难。在1972~1973年和1977~1978年都曾经因大规模顺差引起货币供应量迅速增加。1973年新台币升值5%，达到38元兑1美元。但是升值“太迟又太少”，于事无补。1973、1978和1979年物价指数分别上涨40%、13.5%和21.5%。

针对这种情况，蒋硕杰1981年起连续发表文章，指出持续的顺差和外汇储备积累是“令人不胜隐忧的因素”；中央银行大量卖出新台币、收购美元，一定会导致通货膨胀；而物价稳定是经济快速成长的基本条件，放弃物价稳定以加速经济增长是极端危险的做法；因而建议一方面开放进口，另一方面实现新台币升值，以避免通货膨胀和减少低效率出口企业以偏高成本去换取外汇。

到了1984年9月，台湾当局正式提出“自由化、国际化、制度化”的方针。然而这一方针意味着改变原有的利益格局，因而有很大的阻力。到1985年底，新台币对美元仍然保持40：1的低估状态。加之对新台币升值的预期促使大量资金流入，使台湾的外汇储备增加得更快。为了抑制新台币升值速度，台湾“中央银行”加速收购美元，释出巨额货币。从1985年末到1988年末，货币供应增加158.9%。货币供给大幅度增加，引起了20世纪80年代后期台湾股票、房地产等资产价格猛升形成泡沫经济。从1985年7月到1987年10月，股指从600多点升至4600多点。房地产价格也开始飙升。

虽然台湾汇率管制在1986年开闸以后出现所谓“太晚又太猛”的升值（新台币对美元的汇率在1987年末升至28.55：1），1989年末升至26.16：1，给企业界造成很大的困难，然而已经无法阻止资产泡沫的继续膨胀。1989年台湾股指在6月创9000点新高，并在随后的几天内突破万点。1989~1990年房价收入比达到10以上，台北的房价收入比更是达到12以上。

和别的地方一样，泡沫总会破裂。在1990年1月台湾股市创出了12495点的最高位后，在海湾战争爆发消息的冲击下，股价直线下落，从1990年2月到10月，由12682点狂泻到2485点。同一时期，地产泡沫破裂，旗下有建筑公司的财团几乎无一不为此背上了沉重的财务包袱，无数厂商因资产缩水而陷入财务困难，而银行也由不良资产的大量增加而陷入困境。

以资产泡沫的破裂为标志，台湾经济结束了高速经济增长的黄金时代（见下表）。所以，台湾大学前校长孙震痛定思痛道，“假定台湾政府于宣布自由化政策后认真实施，容许新台币顺应贸易情势自然升值，则升值预期不会出现，国际资金不会大量流入，货币供给不会大量增加，资产膨胀不会发生，产业界可以从容调整以适应汇率变动，让人民可以安享经济成长与升值所引起的经济福利增加，政府也可以垂拱而治，不必手忙脚乱。”

在接下来的 20 年时间里，台湾的故事还在别的地方一次次地上演。

表1951～1990年台湾地区的经济增长率（%）

	1951～1960	1961～1970	1971～1980	1981～1990
平均增长率	7.6	10	9.4	8.1

资料来源：台湾“行政院经建会”：Taiwan Statistical DataBook 1990，台北，1991年，第23～24页。

根据杨培新、王家骥编（1989）：《台湾经济金融论文选》、孙震（2006）：《台湾经济自由化的经验与检讨》等资料编写。

2003年秋季，围绕外汇制度改革和人民币升值问题，中国经济界和经济学界出现了广泛的争论。例如，中国社会科学院世界经济与政治研究所的余永定教授明确地指出了长期保持固定汇率和国家外汇储备过快增加可能引致的危险，主张“尽快恢复汇率浮动、不要害怕人民币升值”[5]。出于对长期采取出口导向政策使出口企业躺在低要素价格和低汇价上面，缺乏从事技术升级和产品更新的压力和动力的担心，我也认为余永定教授的意见是正确的，应当得到政府政策的支持[6]。

遗憾的是，与当年台湾的情况相似，由于担心人民币升值影响出口进而拖累经济增长，中国迟迟未能恢复人民币的浮动。正像蒙代尔—克鲁格曼的“不可能三角”理论[7]所指出的那样，在一个国家选择资本自由流动和汇率稳定的同时，其货币政策不可能具有独立性。这样，为了稳定人民币汇率，中央银行只能被动地大量发钞以收购外汇。2003年中央银行平均每天收购2～3亿美元，2004年猛增到5～6亿美元。为制止人民币升值而大量收购外汇，中央银行释出了巨额高能货币，这使国家货币政策的运作处于极为被动的状态，不可避免地造成货币超发和流动性泛滥。

在人民币升值压力继续加大的情况下，中国政府在2005年3月宣布制定汇率改革方案，到7月21日宣布启动人民币汇率形成机制改革，恢复有管理的浮动汇率制度，一次升值2%，此后人民币对美元汇率持续小步上扬。2007年升值速度有所加快，到2008年7月21日，银行间外汇市场人民币对美元汇率中间价为1美元对6.8271元人民币。

人民币的缓慢升值可以防止对经济、特别是出口企业产生过大冲击，但是，也导致大量“热钱”进入中国，“赌人民币升值”，加大了人民币的升值压力。为了抑制人民币升值速度，中央银行不得不频繁入市，加快用人民币收购美元等外汇资产的速度。央行收购外汇资产的数量，2006年达到每天6～7亿美元。以后中央银行的外汇收购进一步加速。2006年2月，国家外汇储备达到8 750亿美元，超过日本，居世界第一位。到2008年上半年，国家外汇储备达到18088亿美元，已经超过了西方7个发达工业化国家外汇储备的总和（见图5.6）。这些国家外汇储备，是用大量中央银行的高能货币（在中央银行的资产负债表中表现为“外汇占款”）购买来的；再通过商业银行的货币创造过程，就转化为

巨额的现实购买力。例如，为了收购1.8万亿美元的外汇储备，中国人民银行大约要释放12万亿高能货币，再乘以大约5倍的货币乘数，转化为60万亿以上的货币购买力。虽然中国人民银行采取了发行中央银行票据（俗称“央票”）、提高存款准备金率等对冲措施，但仍然形成巨额货币供应和流动性泛滥。这些超量供应的货币流到资产市场，即造成股票、房地产、收藏品等资产价格飚升，形成资产泡沫；流到商品市场，则表现为一般物价水平的上涨，形成通货膨胀。

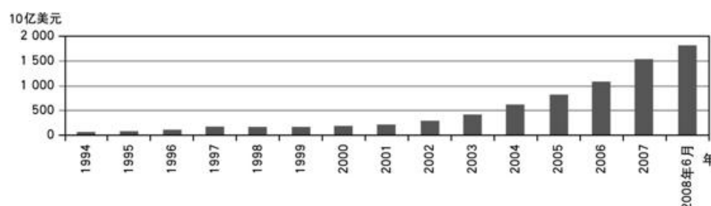


图5.6 1994 年以来的中国外汇储备余额

货币超发和流动性泛滥的结果，首先在房地产、股票、收藏品等资产市场上反映出来。从本世纪初起，中国许多大城市的房地产价格上涨，而房租却不升反降。这表明房地产市场泡沫开始形成。2004年房地产价格快速上涨，保持两年高位后，2007年继续大幅上扬（见图5.7）。一般来说，职工房价收入比超过6，也就是说，人们用6年多的全部收入才能买到一套住房，在中国的条件下，这可以看作进入房地产泡沫区间。沿海城市房价收入比在2007年更达到10上下，广州、北京、深圳的房价收入比都达到13以上，超过了台湾1990年地产泡沫顶峰时台北的房价收入比12。[8]

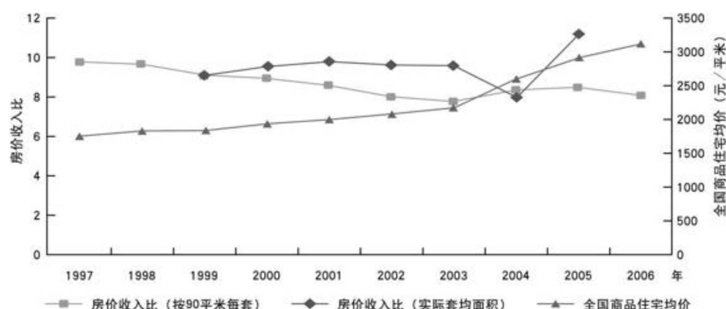


图5.7 1997 ~ 2006 年房价和房价收入比的变动趋势图

资料来源：冯燮刚：《中国安居之路：走出房地产迷局》，上海：上海远东出版社，2008年，第26页。

2006年春季，股票市场也开始上扬，年底上证综合指数收盘2675点，而2005年底该指数仅为1161点；2007年股市继续狂升，到当年10月16日竟达到6124点这一历史最高位，在不到两年的时间里股票价格水平提高了将近6倍，静态市盈率（P/E）高达72倍，如果考虑到当期盈利

包括股票投资收益等不可重复的盈利，动态市盈率还要高出许多。这表明中国证券市场已经形成了巨大的泡沫。在泡沫形成期间，投资者由于账面财富的增加而获得某种似是而非的满足。然而“天下没有不破的泡沫”，股价愈是虚高，市场就愈是处在一种岌岌可危的状态。

由于通货膨胀的滞后效应，消费物价指数（CPI）的上升要比房地产和股票价格慢上一步。但到2007年，通货膨胀也显现出来。该年3月，CPI指数上涨超过 3%，7 月已经超越“温和通货膨胀”的上限，达到5.6%，此后一路上升，2008年上半年CPI同比上涨7.9%，实际利率早已经是负数。

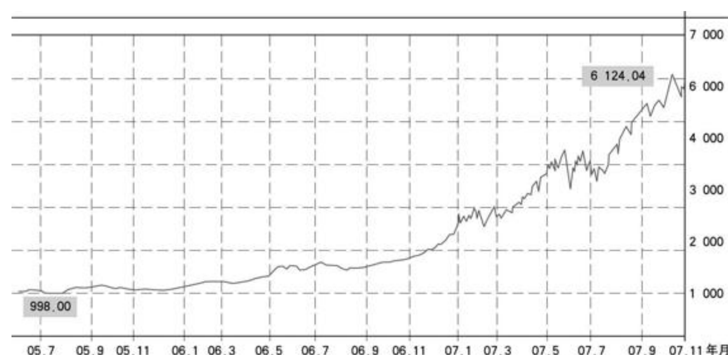


图5.8 上证指数日线（2005 年 6 月 1 日至 2007 年 11 月 2 日）

资料来源： Wind资讯。

通货膨胀与资产泡沫并存使宏观经济稳定政策进退两难。一方面要对付通货膨胀、稳定物价水平，另一方面又要小心翼翼地避免房地产和证券资产泡沫一下子破灭造成系统性风险，而宏观经济当局可以使用的政策工具却十分有限。例如，提高利率会使已经饱受原材料涨价、劳动力成本提高之苦的中小企业雪上加霜，其效果却因为会引发更多逐利“热钱”的流入而大打折扣。信贷紧缩更容易使中小企业发生资金周转困难和生产停顿的问题。2007年春季美国次贷危机爆发，其冲击波逐步在国际金融市场蔓延，并影响实质性的生产部门。到2007年底，我国沿海地区已经出现一些中小企业经营困难，甚至歇业倒闭的情况。随着消费物价指数（CPI）和生产物价指数（PPI）的上扬，中央政府陆续出台控制粮食、成品油和电力价格的行政管制措施，使市场机制的自我平衡作用也难以发挥，经济沿着与政府期望的结构优化、节约能源、环境友好、创新驱动相反的方向发展。

总之，由于以汇率低估为基本特征的出口导向政策的延续，使中国的外部经济失衡加剧。因此，必须随着经济发展向更加市场化的方向转变，特别是要适时放开汇率这一开放经济条件下最重要的价格参数。遗憾的是，中国与其他采用出口导向战略的亚洲经济体一样，由于担心本币升值拖累出口和经济增长，容易对调整出口导向政策和进行汇率形成

机制的市场化改革犹豫不决，结果外汇资产快速膨胀，并转化为货币的过量供应，出现通货膨胀和资产泡沫并存的复杂局面。汲取东亚国家和地区的教训，为了避免金融的系统性风险，转变经济增长模式，调整出口导向政策，便成为一项十分紧迫的任务。

[1]　张莉（2008）：《我国贸易顺差的结构分析及影响评估》，商务部国际贸易经济合作研究院网站。

[2]Andrew Higgins: “As China Surges，It Also Proves a Buttress to American Strength”（《中国的崛起加强了美国的霸权》），*Wall Street Journal*，2004年1月30日。

[3]　转引自吴敬琏（2005）：《破解增长模式新课题》，载《文汇报》，2005年3月9日，第8版。

[4]　根据诺贝尔经济学奖获得者刘易斯（W. Arthur Lewis）的剩余劳动力模型，在工业化实现以前的二元经济中，由于农村存在大量剩余劳动力，劳动力是无限供应的，因而即使在城市非农产业中获得就业机会的劳动者，工资也很难得到提高。然而随着非农产业的不断增长和农业劳动力向非农产业的转移，最终会使剩余劳动力枯竭，非农产业所需劳动力供给出现短缺，工资也开始上升。从劳动力无限供给到出现短缺的转折点，被经济学家称为“刘易斯拐点”。

[5]　余永定（2003）：《消除人民币升值恐惧症，实现向经济平衡发展的过渡》，载《国际经济评论》2003年9~10月号。

[6]　参见吴敬琏2006年7月22日在“第二届中国经济50人田横岛论坛”上的发言，《21世纪经济报道》2006年7

[7] 月所谓31蒙日代。尔—克鲁格曼“不可能三角”理论，是指货币政策的独立性、资本自由流动和汇率稳定等三个目标最多只能实现两个，而不可能同时实现。

[8]　上海易居房地产研究院（2008）：《我国房地产泡沫研究及应对措施》，http://house.china.com.cn/goufang/%E6%B3%A1%E6%B2%AB. pdf。

第6章
转变经济增长模式，走新型工业化道路

前面几章的分析表明，无论按照先行工业化国家经济发展的历史经验，还是根据自己国家的实际情况，中国都必须彻底转变经济增长模式，将建设资源节约、环境友善型经济作为必须长期坚持的基本方针，走出一条主要依靠技术进步和效率提高驱动的新型工业化道路。

但是，正如前面提到过的“苏联现象”所告诉我们的，要真正做到上面这一切，最为重要的是建立一个有效支持这种增长模式转变的制度基础。这必然要求我们加快完善社会主义市场经济体制，其中关键的关键，是加快政府职能转变，建立有限和有效的政府。增长模式能否转变，最终取决于政府改革能否取得成功。

6.1 采取实际措施提高经济效率

根据先行工业化国家的经验，为了改变自己的经济增长模式，中国应当在以下几个方面作出努力：第一，促进与科学相关的技术在国民经济各领域中的运用，推动技术创新和产品升级；第二，大力发展服务业，特别是生产性服务业，降低过高的交易成本；第三，运用信息通信技术，提升国民经济各部门的效率。与此同时，作为一个发展中国家，还应当利用大量农村富余劳动力从相对低效的农业向相对高效的城市非农产业转移的机会，提高国民经济的整体效率。

6.1.1 鼓励科学发展与技术创新

与科学相关的技术的发展和广泛运用，是现代经济增长中效率改进的一个基本源泉。经过20多年的经济发展和改革开放，中国现在已经成为全球重要的加工生产基地，但是正如前面讲过的，我国企业在产品价值链中主要从事附加价值和盈利率都很低的装配制造作业（见图6.1）。

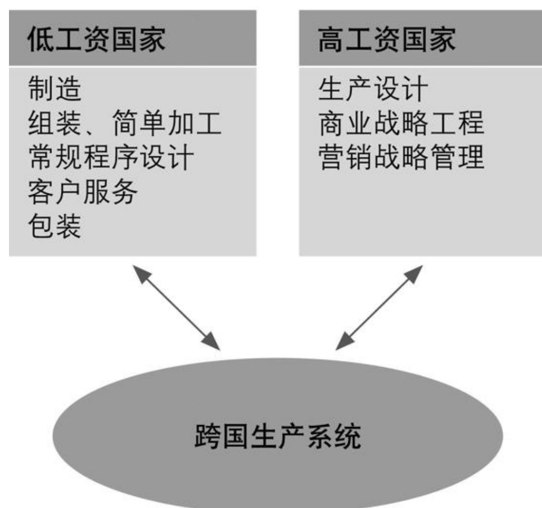


图6.1 发展中国家目前在全球生产体系中的位置

资料来源：根据Matti Pohjola（2005）：《信息通信技术、生产力

及经济增长理论和实践》改编，载国家信息化专家咨询委员会秘书处编《信息化发展战略国际经验研讨会资料汇编》，2005年6月6日，打印稿。

面对这种情况，出路首先在于促进与科学相关技术的成长。这一方面要靠提高产品和服务的知识技术含量和附加价值；另一方面要靠繁荣科学（包括社会科学）和人文学科，为技术创新活动提供基础性支撑。

但是，目前无论是科学研究还是开发性经费支出，都还难于为技术进步提供强有力的支撑。从表6.1可以看出，近年来，我国的研究开发投入占GDP的比重逐年上升，2002年已经达到了1.2%；但即使这样，我们不仅无法在绝对数上与发达国家相提并论，甚至在相对水平，即研究开发支出占GDP的百分比上也远比发达国家为低（见表6.2）。

表6.1 中国研究开发经费支出（1997～2002）

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
研究开发经费支出(亿元)	509.2	551.1	678.9	895.7	1 042.5	1 287.6
比上年度增长(%)*	24.9	10.9	20.3**	16.9**	16.4	23.9
研究开发经费支出/GDP(%)	0.6	0.7	0.8	1.0	1.1	1.2

注：*按GDP的缩减指数计算；**按可比口径计算。

资料来源：国家统计局。

表6.2 中国科学与技术发展指标的国际对比（亿美元）

	中国 2002	美国 2002	日本 2001	德国 2002	法国 2001	英国 2001	俄罗斯 2001	韩国 2001	巴西 2000	印度 2001
R&D	156	2 922	1 279	497	288	271	36	125	58	37
GERD/GDP(%)	1.2	2.8	3.1	2.5	2.2	1.9	1.2	3.0	1.1	0.8

注： GERD指研究开发总支出。

资料来源：除中国、巴西和印度数据外，其他数据取自：OECD《主要科学技术指标》（2003/1）。

除了总量上的不足，在研究开发投入的结构方面，也存在比较突出的问题。

从研究开发支出的主体看，中国自1990年至2002年企业、政府研究与开发机构、高等学校所占的研究开发支出比例，在1995年分别是43%、44%和13%，到了2002年则成为61.2%、27.3%和10.1%（见图6.2）。企业部门的研发人员所占的比例也有很大提高，但这两项比例仍比先行工业化国家以及新兴工业化国家为低。更何况，企业部门上两项支出快速上升的一个重要原因，是由于公共研究机构转制为企业。由于

企业是新技术导入市场的主体，企业研究开发比例偏低一方面表明企业的创新激励不足，另一方面表明企业重视研究开发活动的自觉性很差。

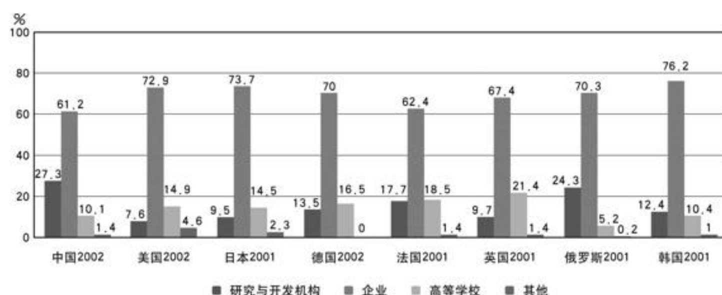


图6.2 执行研发支出的组织结构的国际比较

资料来源：除中国数据外，其他数据取自OECD《主要科学技术指标》（2003/1）。

从使用方向来看，我国研发活动明显向试验开发端倾斜，实验室开发费占总研发费用的75%以上，基础研究支出的比例则只有5.7%，明显低于其他国家（见图6.3），这使从事基础研究工作的科学家开展原创性研究缺乏足够的资金支持。

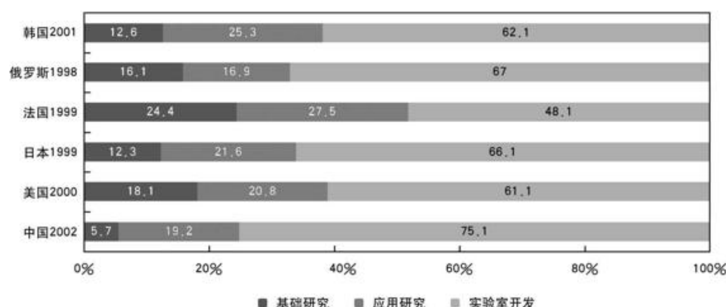


图6.3 研发支出的使用方向

资料来源：除中国数据外，其他数据取自OECD:《主要科学技术指标》（2003/1）。

根据我国执行主体和使用方向两个方面的研究开发支出情况，还可以发现我国大量的试验开发性活动是由研究所、高等院校等非企业组织进行的，而公共资金支持的研发活动中，研究性支出的比例却相对过低。正如两位世界银行的专家指出的，被划为“研究机构”的组织所获得的固定拨款通常占其支出的50%左右，而我国的对应比例则要低出许多[1]。这在世界上看是较为突出的奇特现象。其结果是：一方面，研究和高等教育机构热衷于从事大量由企业进行才有效率的活动，于是许多产权不清的校办企业、院办企业和所办企业由此派生出来；另一方面，科学界在公共知识生产、筛选和扩散上的功能被严重削弱。这两方面都限

制了与科学相关的技术的成长机会，减少了长期经济增长的潜力。从经济增长方式转变角度看，目前需要进一步增加研究开发投入总量，改善研发支出结构，提高研发资金的使用效率。

除了研究和开发活动之外，先行工业化国家的发展经验表明，教育培训作为基本的人力资本（人的知识和能力）的投资，对持续的科学和技术进步起着至关重要的作用[2]。在现代经济增长中，人力资本对物质资本的替代作用和强化作用十分显著。技术进步使创造同样增长率所需的物质资本和其他资源投入趋于减少，从而使先行工业国提高了效率，有利于摆脱所谓“增长的极限”，即物质资源对增长的约束。而且无论技术进步通过什么途径实现，最终都是由人来实现的，所以，增加人力资本投资，实现人力资本的积累，具有极其重要的意义。加强和改善教育，特别是基础教育和职业教育，对于中国这样人力资本不足的发展中国家，意义尤其重大。

据日本经济学家神门善久（Godo Yoshihisa）和速水佑次郎的研究，教育赶超必须先行。日本在明治维新以后不久就开始了教育的赶超，经过几代人的努力，才奠定了在20世纪中期经济上赶超先进国家的人力资本基础[3]。而我国教育投入不足，教育的发展还远远不能满足实现工业化和现代化的需要，至今连法定的九年义务教育还没有在全国普遍落实，中等和高等教育普及率也比较低（见表6.3）。社会培训和终身教育组织也很不健全，造成了劳动者素质普遍偏低的状况，制约了生产过程中的创新。现在急需抓紧改善教育培训工作，一方面尽可能加大对教育培训的投资，迅速普及九年义务教育，大力发展中等教育，加强高等教育[4]；另一方面，着力提高教育质量，改善人力资本投资的效率。

表6.3 教育发展指标的国际对比（1997 年）

国家	公共教育支出占GNP百分比(%)	预计受教育年限(年)
澳大利亚	5.4	17.0
加拿大	6.9	17.0
丹麦	8.1	15.0
芬兰	7.5	16.0
法国	6.0	15.5
德国	4.8	16.0

（续表）

国家	公共教育支出占GNP百分比(%)	预计受教育年限(年)
爱尔兰	6.0	14.0
日本	3.6	13.5*
新西兰	7.3	16.5
西班牙	5.0	13.0*
瑞典	8.3	14.5
英国	5.3	16.5
美国	5.4	16.0
中等发达国家平均水平	5.9	15.4
中国	2.3	6.0

注：*为1980年数据。

资料来源：世界银行，转引自中国科学院可持续发展战略研究组（2002）：《中国现代化进程战略构想》，北京：科学出版社，2002年。

6.1.2 大力发展服务业，特别是生产性服务业

正如我们在前面分析过的，在现代经济增长中服务业的迅猛发展是降低交易成本和提高经济效率的又一个重要源泉。

反观我国，自从第一个五年计划集中力量发展以156项大型投资项目为核心的重化工业以来，服务业一直是经济发展的一条短腿。这也是我国经济中交易成本过高的主要原因之一。大力发展服务业，特别是生产性服务业，是实现我国经济增长方式转变最紧迫的任务之一。

其实，早在20世纪80年代中国一些“新富地区”崛起的初期，服务业就扮演过非常重要的角色。例如在浙江，“前店后厂”的小店铺、“跑单帮”的小商贩和星罗棋布的“专业市场”，都是促进该地区强劲增长和走向繁荣最重要的力量。在发展商贸服务业的基础上，更形成了具有强大竞争力的产业集群和“块状经济”。虽然浙江地区的服务业的“业态”处于从本地熟人市场上的人格化交易转向大范围市场乃至全球市场的非人格化交易的升级和转型过程之中，它们的这种由服务业、哪怕是初级形态的服务业带动制造业发展的经验，无论对于它们自己还是对于正在起飞中的地区都并没有过时[5]。

现在有些地方轻视初级形态的服务业，认为只有发展传统的从事物质生产的制造业，或者发展后工业化时期的“高级服务业”，才是实现工业化和现代化的正途。这完全是一种误解。

先行工业化国家的经验也已经说明，在从早期经济增长向现代经济增长转变的19世纪，商业、金融、法律等基本服务业扮演了重要的角

色。它们对于降低制造业和农业的生产成本和交易成本，提高经济的整体效率起了重要的作用。全国所有地区都必须尽快改变服务业发展不足的落后状况，把基本的服务业体系建立和完善起来。

在现代经济增长的过程中，由于现代信息技术的运用，集聚在较小地区范围内的产业集群逐渐演化为由现代物流企业整合诸多企业的活动而形成的大范围的、甚至超国界的全球供应链。所以，在经济已经有了一定发展、具备一定基础的地方，需要努力促进原有服务业的转型，加快发展现代服务业或知识型服务业（knowledge-based service industries）[6]、知识密集型服务业（knowledge-intensive business services），包括现代物流、电信传输、信息处理、大众传播、金融保险、医疗保健、商业咨询、人才培训等。

对于制造业来说，要积极推动我国大量从事简单加工装配的企业努力向施振荣所说“微笑曲线”的上下游延伸，尽量拉长价值链，开发研发设计、品牌营销、供应链管理、售后服务乃至金融服务等业务，以便提高产品的附加价值和盈利水平。这里的基本原则，是用最少的资源消耗创造最大的价值。在研发设计等人力资本密集的环节，中国有丰富的人力资源可供开发（见第4章4.3.1引述过的资料），只要按照现代市场经济的要求将这些资源通过恰当处理的形式组织起来，依托国内庞大的制造业对这些高端服务的需求，通过“干中学”和分工深化，就能够建立中国企业群体在这些环节上的竞争力。

专栏 6.1 供应链管理

随着供应链的形成和发展，目前市场竞争或者聚集在一个地区范围内的产业集群之间的竞争，已经从单个企业之间原子式的竞争转变为跨地区、跨国界的供应链之间的竞争。

20世纪中后期，消费者对商品的需求出现了个性化、差异化和多元化的趋势，以单个厂商为核心的“大规模生产方式”（mass production）已经不能适应新的市场环境。20世纪70年代，以丰田为代表的制造商革新了生产模式，创造了“准时提供制”（just in time，简称JIT）、“精益生产方式”（lean production）等，通过柔性制造技术和先进的信息技术，及时将消费者的需求信息从流通领域传递到制造领域，催生了供应链管理。

一般说来，供应链包括以下三方面内容：

（1）供应链是以某类商品或服务为核心的单一企业内部的各个部门或者多个具有业务联系的相关企业之间形成分工协作关系的利益共同体或系统。

（2）供应链是由客户（或消费者）需求开始，贯通从产品设计到原材料供应、生产、批发、零售等过程（中间或经过运输和仓储），直到把产品送到最终用户的各项业务活动。

（3）供应链的业务过程和操作，实现了工作流程（work flow）、实物流程（physical flow）、信息流程（information flow）和资金流程（funds flow）四个方面的有机结合。信息流程带动工作流程，工作流程决定实物流程，实物流程反馈为资金流程。

供应链管理依赖以下几个条件：一是信息通信技术（ICT）的发展，因为供应链的有效运转需要有快速、及时、准确和智能的信息传递和处理技术作为支撑，这在信息通信技术、电子交换技术和数据库技术迅速发展之前几乎是不可能的。二是标准化和模块化的产品生产技术。标准化和模块化的生产使得供应链的核心厂商将核心技术与外围技术、核心部件和外围通用部件的研发和生产相分离。通过零部件和其他业务的外包，使厂商得以专注于自己的核心技术。三是逐渐完善的法治环境。供应链是靠相关企业之间的合同联结起来的。履行合同不仅依靠相关方的自我约束，还依赖缔约各方对法律的遵守和第三方（首先是司法机构）对合同执行的严格保障，这样才能维护整个供应链的稳定运转。

供应链管理代表着现代生产和流通模式的重要变化。它有效提高了整体经济的运行效率。首先，通过应用现代信息技术和管理软件，整个供应链内部生产和流通系统的效率大幅提高，从而能对消费者需求的变化作出及时、快速的反应；其次，供应链降低了整个社会搜寻、处理信息的成本；第三，标准化、模块化生产以及业务外包促进了整个社会分工的深化，供应链中的各个企业由于专注于自己的核心技术，致使产品成本不断降低、质量不断提升、新产品推出周期大为缩短。

根据利丰研究中心编（2003）：《供应链管理：香港利丰集团的实践》（北京：中国人民大学出版社，2003年）等资料编写。

有的论者声称，服务业的大发展是工业化实现以后的事情，也就是说，是实现经济的所谓“重化工业化”以后的事情。正如第3章3.2所指出，这种描绘是与历史事实不相符合的。20世纪后期在产业三分的框架下对先行工业化国家产业结构变化的研究表明，服务业发展超过工业的时间，是在进入工业化后期时（第一二“梯队”）、甚至是在进入工业化中期时（第三四“梯队”），而不是在工业化完成之后实现的。例如，英国和美国是在20世纪初期，日本则是在50年代中期。

也有经济专家认为，像中国这样的后发国家和发达国家相比存在一个很大的技术差距，其比较优势只在于劳动力价格低廉，因此，它在国际分工中最适宜扮演的角色是从事装配、加工，至于致力于高附加价值的产品的自主研发和品牌营销，至少不是近期的最优选择。“我们只能老老实实再走10年加工贸易的路，再为外国公司打工打上20年。”[7]也有经济学家举我国台湾的宏碁和英业达两个电脑公司为例，前者做自己的品牌，后者为外国品牌做代工，结果后者非常赚钱，而前者盈利状况很差，创牌失败后不得不放弃自己的品牌而做代工。因为做自己的品牌需要自己做研发，而研发需要密集的资本，风险非常大。因此，对于后发国家乃至中等发达程度的国家和地区，进入研发和品牌都为时过早。[8]在我看来，这种观点可能只是从静态比较优势的观点看问题，而没有从

动态比较优势的观点进行分析。比较优势是有浅层和深层之分的。从动态的观点看，发展中国家必须努力创造条件，开发深层的比较优势，实现比较优势向高级化方向的发展。长期停留在浅层比较优势的开发上，将会限制经济的进一步发展和人民生活水平的持续提高。因此，斯蒂格利茨在他的《经济学》教科书中讨论发展中国家的对外关系战略时指出，实行出口导向战略要以动态比较优势为基础，而不能只从以现有的资源和知识为基础的即期比较优势的观点看问题，否则就会出现劳动密集型产品的“专业化”，以致削弱长期增长的潜力[9]。不仅如此，大量出口廉价商品，还会遇到世界市场容量的限制和进口国的抵制。从动态比较优势的观点看，中国应当努力开发深层比较优势，例如，努力提高劳动者的素质和能力，充分发挥我国技术和管理人才的自主创新能力，尽力向施振荣“微笑曲线”的两端延伸，才有可能进一步提升我国在劳动力方面的比较优势，并借此带动经济结构的优化和升级。

应当承认，我国的整体发展水平还比较低，不可能在短期内向发达国家全面看齐。因此，要求所有的企业都要从事自主品牌营销是不现实的。但这并不等于说，所有企业都只能沿着代客分销、代客加工（OEM）、代客设计（ODM）和自主品牌营销（OBM）的链条一步一步地爬行。第一，相对于其他发展中国家，我国专业人员受过较好的教育训练，也更加富有纪律性和创新精神；第二，经过多年建设，中国逐步建立了门类齐全的科学和技术基础设施，已经拥有广泛运用和自主开发20世纪后期技术、甚至21世纪前沿技术的基础；第三，经过十来年在我国国内广阔市场中的磨炼，已经涌现出一批具有一定经营能力和品牌资产的企业。我国企业可以从一开始就利用自己的这种优势，尽力摆脱只是“卖硬苦力”的状况。事实上，我国有些企业已经在进行自主研发和开发自主品牌方面这样做了。例如，在信息和通信产业领域，华为技术从一开始就面向市场进行大规模的研究开发投入，因而得以实现20年的持续增长，而且其技术能力迅速提高，目前已经进入全球电信设备的领先企业的行列，其员工队伍也出现了研究开发人员与销售服务人员占大部分、生产制造仅占一小部分的“哑铃式”的结构。而国内相当一部分企业却在要素价格低、汇率有利等优惠条件下沉湎于加工组装环节，生存环境日渐恶劣。华为等企业的经验值得很多企业学习。

至于以我国台湾经验教训为理由，认为大陆厂商开发自主技术、打造自主品牌为时过早的论者则是“只知其一，不知其二”。的确，由于本地市场规模的限制，台湾的IT产业曾经在一个长时期采取了以代客加工（OEM）为主的经营战略。可是他们很快就发现，“成也代工、败也代工”，代工的利润率逐渐下降（到21世纪初期，已经从“‘微利’变成了‘纳米级利润’”），这种情况使台湾企业或先或后地改弦更张，努力提高产品的附加价值和生产经营的盈利率。一些企业利用大陆市场广大的优势，从这里开始营造自己的品牌，已经取得了很好的成绩；另外一些企业也正在作出自己的努力[10]。十多年前宏碁打造自己的自主品牌Acer时，由于没有条件利用大陆市场，只得首战美国这样品牌竞争十分激烈的成熟市场，因此打得很艰难，大约用了10年时间和20亿美元投入才站稳了脚跟。而2001年12月才以一个外围设备制造商的身份正式从宏碁分

拆出来的明碁，由于能够利用大陆市场培育壮大自己的BenQ品牌，只用了3年时间就成了气候。大陆企业为什么不能利用这块他们较之台湾同胞更为熟悉的市场，更快、更好地树立自主品牌呢？

有一种说法是，所有的世界强国都有强大的制造业，现在许多地方把先进制造业作为自己的重点产业，这有什么不对呢？

只要具备必要的条件，把先进制造业确定为本地的支柱产业当然没有什么不对。特别是像中国这样的一个大国，从整体上看也的确需要有强大的制造业。但我们必须明确，现代制造业是与服务业性质的活动支持互补、相互融合渗透的产物。这有两种基本情况：一种是制造业企业因有专业服务企业，例如第三方物流企业的支持而壮大；另一种是制造业企业的活动中具有愈来愈多的服务含量。然而在这一点上，经常发生误解。有的地方多年来说是发展现代装备制造业，其实他们只是在做些铸、锻、金属加工等粗活，至于现代装备的心脏——数控部分，则安于完全从国外进口。这就失去了发展现代制造业的原意。正是因为服务性业务已经成为过去被认为是制造业企业的重要业务，甚至是主要业务，目前一些过去被看作属于制造业的企业已经被归入服务业企业。例如，IT产品供应商宏碁就列名在台湾服务业十强企业的名单中，而台湾三星电子、和泰汽车、松下产业科技、台湾东芝数位资讯、台湾飞利浦电子工业、台湾东芝电子等则都已作为服务企业被列入了2004年台湾服务业前40名的排行榜[11]。

6.1.3 运用信息通信技术提升国民经济各产业的效率

较之先行工业化国家，我国工业化有一个更为优越的条件，这就是能够利用20世纪50年代以后发展起来的现代信息通信技术（ICT）改善增长质量，提高经济的整体效率。由于信息产业创新活跃，发展迅猛，而且因为其基本功能是改善信息的收集、传输、处理、存储和利用，有效应用信息通信技术能够降低各行各业的交易成本（信息成本是交易成本的主要内容）和制造成本，特别是交易成本。这可以说是“走新型工业化道路”提法中“新”字除第2章2.2.3提到的含义之外的另一重含义。

我国信息通信技术（ICT）产业20世纪90年代以来发展迅猛[12]，其产值很快从1993年的913.4亿元增长到 2001年的 6 920.9亿元，是1997年之后我国经济持续强劲增长的重要推动因素之一[13]。但是不容忽视的是，我国信息产业结构存在畸轻畸重问题。

从世界信息产业的构成来看，硬件制造在产值中所占比重趋于下降，而软件和服务所占比重则不断上升。2003年，电子信息产品制造业的比重进一步下降到25%以下，软件、IT服务和电信服务业所占的比重则占到70%以上（见本书图3.6）。[14]以美国而言，其信息产业产值中只有1/3来自硬件制造，其余2/3都来自软件和信息服务。而我国信息产业的结构正好相反，硬件投资占70%~80%，软件和服务投资只占

20%~30%，这种硬件重软件轻的结构恰好与世界信息产业的格局相反（见表6.4）。2000年国家专门制定了《鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》，2002年出台了《振兴软件产业行动纲要》，支持软件产业的发展，但到目前为止，软件产业在规模上还远不能与硬件产业相比。

表6.4 2004 年中国和美国信息产业市场结构比较（%）

	硬件	软件	服务
美国	32	25	43
中国	73	10	17

资料来源：国际数据公司（International Datacasting Corporation，IDC）。

正如前面章节指出的，信息通信技术是典型的通用目的技术，能够广泛运用到差别极大的社会领域，并通过与这些领域的技术结合形成互补性创新。也只有这样，信息通信技术（ICT）才能充分发挥其潜力，对国民经济整体效率的提高产生影响。由于在收集与传播信息、设计复杂产品、协调不同地区的经营活动、把握客户需求等方面，应用信息技术都需要借助软件及其服务支持才能实现，目前这种硬件重软件轻的产业结构表明，我国信息通信技术对国民经济各部门效率提高的带动作用还发挥得不够，ICT的应用亟待进一步深化。

表6.5 中国电子及通信设备制造和软件及信息服务的产出

（现价亿元）

	1999	2000	2001	2002
电子及通信设备制造	2 332.0	2 846.0	3 053.0	3 555.0
软件及信息服务	282.1	375.9	494.9	659.8

资料来源：根据秦海、李红升（2004）：《信息技术对我国经济增长的影响：理论、方法和实证研究》表 2、表 4 整理，打印稿，第22~23页。

继续推进国民经济和社会信息化，加快ICT在我国各个部门的渗透，降低全部经济和社会活动的信息成本，将成为促进经济增长模式转变的一支重要力量。

6.1.4 加快农村剩余劳动力向城市工商业的转移

对于工业化尚未完成的中国，加快农村剩余劳动力向城市工商业的转移是提高经济效率的另一条重要途径。这可以从以下两个方面来说

明：

首先，加快我国农村剩余劳动力向非农产业的转移可以大大提高整个国民经济的效率。

现代发展经济学已经透彻地论证过农村富余劳动力向城镇非农产业转移产生的巨大效应。日本经济学家速水佑次郎和神门善久在他们合著的《农业经济论》中用劳动生产率为代表对农业和制造业进行对比，说明了发展中国家两个部门之间效率存在巨大的差距（见表6.6）。[15]

表6.6 1965～1995 年农业和制造业之间劳动生产率实际年平均增长率差距的国际比较

（%）

	劳动生产率		比较生产率(1)－(2)
	农业(1)	制造业(2)	
发达国家：			
美国	2.7	3.4	－0.7
英国	2.7	3.2	－0.5
法国	5.2	3.6	1.6
德国*	5.1	4.0	1.1
日本	5.1	5.5	－0.3***
平均**	4.2	3.9	0.2***
发展中国家：			
韩国	5.3	11.0	－5.7
菲律宾	1.4	10.2	－8.8
印度	1.7	2.3	－0.7***
平均**	2.8	7.8	－5.0

注：*1991年以前德国的数据是由联邦德国和民主德国的数据推算而出。

**5个发达国家和3个发展中国家的平均值是单纯平均。

***合计的误差是由四舍五入引起的。

资料来源：联合国粮农组织（FAO）：FAOSTAT Database， 2000; United Nations Industrial Development Organization: *Industrial Development Global Report*（《工业发展全球报告》），1998; United Nations: *The Growth of World Industry*（《世界工业的增长》），1971，1977，1984; International Labour Organization: *Yearbook of Labour Statistics*（《劳动统计年鉴》），1973，1979。

2003年，我国农业人口占总人口70%左右，估计其中有1.3亿是需要向城镇工商业转移的富余劳动力[16]。根据富余劳动力的定义，传统农业部门的劳动边际生产率等于零，甚至小于零。如果这些农村富余劳动力资源从低效的传统农业转移到相对高效、从而收入也较高的城镇工

商业部门就业，显然能够大大促进国民经济效率的改进。

第二，农村富余劳动力向非农产业转移将有力地促进我国的城市化。国际经验表明，工商企业聚集在城市能够更好地为工商业提供基础服务，更好地沟通行业信息，组织上和技术上的改进更容易传播，人力资本的积累速度更快[17]，服务业能够充分发展，公共基础设施更为完备等等；因此非农产业的发展往往与城市化过程相重叠。我国在改革开放以前，在重工业化和户籍制度的限制下，工业化过程与城市化过程几乎是相互脱节的，城市化进程十分缓慢。1951年城市化水平为11.8%，1978年城市化水平则只达到了17.9%。改革开放以来，我国城市化进程明显加快，城市化水平由1978年的17.9%提高到2002年的39.1%，设市城市由1980年的223个，增加到2002年的660个[18]。但是，有些地方在计划经济条件时期农村工商业“就地取材、就地加工和就地销售”的“三就地”方针基础上，提倡乡镇企业“离土不离乡、进厂不进城”地分散建立在农村。而这种在农村分散建立的工商业由于缺乏集聚效应而效率低下，很难在激烈的竞争中生存和发展。大力促进农村剩余劳动力进入城市的工商业就业，使农民成为市民，更有利于发挥城市化的优势，提高经济增长的质量。

[1] 达尔曼和奥波特（C. E. Dahlman&J. E. Aubert，2001）：《中国与知识经济：把握21世纪》，熊义志等译，北京：北京大学出版社，2001年，第139页，注11。中国1997年划为“研究机构”的组织获得其总预算额 30%的固定拨款。

[2] 经济学家对人力资本投资的定义比教育宽泛得多。“正如许多经济学家所观察到的，在职培训或干中学在人力资本的形成中至少与学校教育一样重要。”参见卢卡斯（2002）：《为何资本不从富国流向穷国》，罗汉、应洪基译，南京：江苏人民出版社，2005年，第51页。不过，学校教育的重要性是无人否认的。

[3] 神门善久、速水佑次郎（2003）：《教育追赶要先于经济赶超——日本1890~1990 年赶超美国的启示》（打印稿）。感谢蔡昉教授向我提供了这篇对我国极具借鉴意义的论文。

[4] 正如黄佩华指出的：“尽管国务院反复保证要提高人力发展方面的投资，然而从1978年到1999年，教育的预算支出还停滞在GDP的大约2%~2.5%，只有1985年的《教育法》所要求的标准的一半，也远远低于东亚各邻近经济体的支出水平。”参见黄佩华（2005）：《21 世纪的中国能转变经济发展模式吗？——新一代领导人所面临的财政政策选择》，余江、冯晓芒译，载《比较》第18辑，北京：中信出版社，第39页。

[5] 吴敬琏（2004）：《全面提升整体竞争力是浙江经济发展的必由之路》，载国务院发展研究中心《调查研究报告》，2004年第93号（总第2152号），2004年7月21日（见本书附录1）。

[6] 美国商务部定义的知识型服务业为：提供服务时融入科学、工程、技术等的产业或协助科学、工程、技术推动的服务业，包括通信服务、金融服务、商业服务、电脑软件、电脑及信息处理、研发与工程服务以及其他相关服务、教育服务和健康医疗服务。

[7] 参见马娟等整理：《中国需要怎样的工业化道路——2005年1月25日北京大学中国经济研究中心“新世纪中国经济发展战略”主题圆桌研讨会纪要》，见王海明编著（2005）：《北京共识》，北京：中国社会科学出版社，2005年，第371~372页。

[8] 同上。

[9] 斯蒂格利茨（2000）：《经济学》，北京：中国人民大学出版社，2000年，第888~892页。

[10] 《台湾IT超越代工》，载《电脑报》2003年第31期。

[11] 由于服务业务增长迅速，2003年宏碁营业收入达817亿元，增长100%，在台湾《天下》杂志排名的台湾500强服务企业中的排名从13名跃升到第4名（参见官振萱：《冷冷王振堂要烧热宏碁》，载《天下》杂志，第301期，2004年6月15日）。2004年“台湾服务业1 000大”排行榜参见《商业周刊》（台湾版）2005年5月9日，第119~184页。

[12] 需要特别指出的是，我国广泛使用的信息产业概念口径差别极大，有时指电子信息产品制造业，有时包括电子信息传输服务，或是包括了电子信息产品销售和租赁业，最宽的口径包含了信息文化产品的内容。国家统计局2004年印发《统计上划分信息相关产业暂行规定》，定义“信息相关产业”为“与电子信息相关联的各种活动的集合”，包括电子信息设备制造、电子信息设备销售和租赁、电子信息传输服务、计算机服务和软件业、其他信息相关服务五个类别，这一定义最接近联合国统计委员会定义的“信息业”和“信息与通信技术”。

[13] 秦海和李红升的计算表明，中国信息技术产业对GDP实际产出的贡献率远比名义贡献率为高，并有持续拉大趋势，他们认为，“除2001年外，1997~2000年，按绝对值计算的信息技术产业对经济增长率的贡献均在2个百分点以上”。参见秦海、李红升（2004）：《信息技术对我国经济增长的影响：理论、方法和实证研究》，2004年11月，打印稿，第33~36页。

[14]*European Information Technology Observatory* 2004，转引自石怀成主编，《世界信息产业概览》（上册），北京：世界图书出版公司北京公司，2005年，第3~4页。

[15] 速水佑次郎、神门善久（2001）：《农业经济论》，沈金虎等译，北京：中国农业出版社，2003年，第12页。

[16] 据估计，2003年我国农村大约4.9亿劳动力，其中大约有1.8亿人左右转移到了非农产业，在农业中就业的人数仍有3.1亿；但通常认为，我国农村目前只需要1.8亿左右的常年劳动力，仍有1.3亿富余劳动力。见韩俊等（2004）：《统筹城乡发展，全面繁荣农村经济》，载国务院发展研究中心编《“十一五”规划基本思路和2020年远景目标研究》，2005年1月，打印稿，第188页。

[17] 卢卡斯（2002）：《为何资本不从富国流向穷国》，罗汉、应洪基译，南京：江苏人民出版社，第64~65页。

[18] 吴敬琏（2004）：《当代中国经济改革》，上海：上海远东出版社，2004年，第119页。

6.2 必须建立充满活力的新体制

我们在第4章4.2.2中已经看到，改革开放以来，虽然中国领导反复重申要实现增长方式的转变，但是传统经济增长模式却不断被复制出来，根本原因在于这种增长模式乃是现行经济体制的必然产物。因此，转变增长方式的要义，在于铲除传统增长模式的体制基础，建立和健全新增长模式的制度环境。

本节将分别从科学发展与技术创新、服务业发展以及信息化的推进等三个方面讨论这种“破”“立”关系。

6.2.1 以技术进步为例

首先，以为我国技术进步缓慢是因为计划经济中或当前体制条件下没有对技术进步给予足够重视是不符合事实的。从20世纪50年代中期、也就是第一个五年计划时期开始，党政领导就一再发出了“向世界科学技术的先进水平进军”等口号，制定了多个“赶超世界科学技术”水平的规划。但是赶超的实际效果却并不如人意。最可能的原因，是没有建立起一套有利于学术繁荣和技术创新的体制。

我国经济学家杨小凯早就指出，虽然后进国家在技术和制度方面都有可能效法先行国家，不重复先行国家走过的弯路而实现“迎头赶上”，因而具有“后发优势”；但是，它们往往选择一条简单地模仿技术和管理方法的“捷径”，轻便地取得先行国家在一定的制度环境下才能取得的技术和经济成就，而没动力在根本性制度上做有利于长久发展的变革，结果牺牲了长久繁荣的机会，“后发优势”便反倒成了“后发劣势”（“Curseto the Late Comer”）。[1]

在我们这里，一个常见的认识误区，是以为只要加强政府的规划和领导，有更多的国家投资支持，就足以推进全面的技术进步和高技术产业的发展。这方面失误最典型的例子，莫过于我们前面曾经提到过的“苏联现象”。

苏联在20世纪下半叶提出“由外延增长方式向内涵增长方式的转变”以后，从1971～1975年的第九个五年计划开始，一直把加强对科学

研究工作的领导、加快技术引进、有计划地进行企业的更新改造确定为重点，企图通过指令性的计划安排和大量的国家投资“加快技术进步”。为此，苏联建立了世界上规模最为宏大的官办教育体系和科研体系（参见表6.7）。

表6.7 1934～1983 年研究开发支出占GNP的比重（%）

	1934	1967	1983
美国	0.6	3.1	2.7
欧洲共同体	0.2	1.2	2.1
日本	0.1	1.0	2.7
苏联	0.3	3.2	3.6

资料来源：弗里曼和苏特（1997）：《工业创新经济学》，北京：北京大学出版社，2004年，第380页。

但是，正像我们在本书第2章2.3.1中已经看到的，苏联加快技术进步从而实现经济增长方式转变的努力并没有取得成功。直到苏联解体，苏联经济也没有达到主要靠提高效率（内涵增长）实现高速增长的要求，相反，全要素生产率逐年下降。

这种“苏联现象”，即一方面是庞大的教育研究和开发体系，一方面是越来越低的增长率和全要素生产率的现象提示我们，庞大的研究开发和教育体系在缺乏适宜的制度条件的情况下，是无法提供足够的激励，使经济增长转移到依靠效率改进和技术进步的基础之上的。这里的症结在于，苏联建立了一种封闭、僵硬的行政性科研体制和缺乏活力的国有企业体制，压抑和损害了科学家和其他专业人员的积极性和创造性。

长时期以来，鼓励科学发展和技术进步也是我国政府反复强调的一项基本方针。早在1955年中央就提出“向科学进军”，要求迅速“赶上和超过世界科学技术的先进水平”，还制定了《1956～1967年科学技术发展远景规划》。20世纪60年代初又做出《关于工业发展的决定》，要求加快发展电子工业等“新兴工业”。粉碎“四人帮”以后，重提实现工业、农业、科学技术和国防“四个现代化”的口号，把科学技术的现代化看作“四个现代化”的中心环节。可以说，数十年来中国人民为发展现代科学技术做出了巨大牺牲和不懈努力。但从总体上看，中国在科学和技术上与发达国家的差距却拉大了，尤其在民用领域表现更为突出。如果不在改革科学发展与技术创新的体制机制上下功夫，今后同样难以有效支持经济增长方式的转变。

我们在第3章3.3.1中曾经指出，人类的科学研究活动和技术开发活动产生的背景不同，谋求的目标不同（前者是寻求知识，后者则是谋求物质利益），它们掌握在受过不同训练的人手中，而且长期由不同的社会群体发展。虽然进入现代经济增长以后，科学与技术的关系日益密切，然而二者之间的原则区别仍然存在。

这样，我国科学与技术发展所遇到的体制障碍也有所不同，我们分别从科学、技术创新和教育三个方面来说明。

首先，对于科学研究而言，有效体制的关键在于以优先权竞争为核心的学术规范和激励机制，这些规范和机制是由科学家的学术共同体建立和维护的。维持一个有效运转的知识共同体，对于降低全社会的创新成本和竞争性研究开发成本起着至关重要的作用。这是工业化先行国家越来越将经济增长建立在库兹涅茨所说的“基于科学的技术”或创新经济学家所谓的“与科学相关的技术”基础上的关键因素之一。先行工业化国家18世纪以后科学的迅速推进表明，这一套制度对于渴求“科教兴国”的国家是必不可少的。

为此，就必须消除在我国科研体制中的行政化、官本位、等级制等积习，弱化非学术因素对于自然科学、社会科学与人文学科的影响。原中国科学院院长、全国人民代表大会常务委员会副委员长周光召院士曾经尖锐地指出：“搞科研工作和做官是两种完全不同的价值观，这两种价值观很难同时在一个人身上体现。一些有领导能力的科技人员可以去做官，但既然做官就不要搞科研，想搞科研就不要去做官。但目前有许多人既做官又搞科研，做官不为大家好好服务，而是利用职务之便，把好多科研经费留在自己所在的研究所里，往往使真正搞科研的人没有科研经费，严重影响了科研事业发展。”[2]周光召院士对于我国科学研究机构存在的“官本位”问题的批评可谓一针见血。不过在我看来，与其把重点放在要求学术科研人员断绝追求官位的尘念上，不如下决心改变当下“华山一条路”的“官本位”体制，建立以严格的学术规范和以科学发现优先权为核心的激励制度，形成独立和自律的科学共同体，执行邓小平所说的“行行出状元”的政策。在同行专业人员评议的基础上，对专业人员的学术水平作出恰当的评价并给予与其学术贡献相称的回报。

在改革开放以后，我国的科学研究工作还受到来自另一个方面，即市场方面的冲击。自从苏联在20世纪50年代的改革中提出“教育科研要与生产相结合”、“要为生产服务”之类的口号，“科研为生产服务”也成为社会主义各国科研和教育改革中的潮流。后来，随着市场大潮兴起，经济效果也就成为对科研成果评价的主要标准。

事实上，上述口号是很不确切的[3]。因为科学的内容是对于自然界和社会一般规律的认识。对科学家的贡献作出评价最重要的是看谁最先提出和发现了什么，为人类的知识宝库增添了多少的财富；而这一切只有通过同行评议才能实现。激励科学进步的竞技规则即为学术规范，学术规范的建立和对优先权的确立和奖励只能靠科学共同体或知识共同体，如国家最高学术机构和各种各样的专业学会等等。科学共同体的职能是执行学术规范、评选先进人物、授予奖励，根据优先权的重要程度和多少来决定是否向他提供资助以及提供多少资助，这是与市场机制有很大不同的一套机制。

除了评价准则上要求科学为生产服务，已有科学研究机构也受到市

场化的压力，其极端形式就是不加区分地实行研究机构的企业化[4]，通过推动研究机构和教育机构的市场化、商业化，实现“科学、技术与经济相结合”的目标。

但是，把研究机构一概转制为企业，固然可以使企业研究开发支出在全部研究开发支出中的比例大幅度上升，但同时也会削弱公共知识的生产活动，促成基础性研究活动的急功近利倾向，同样严重的是，学术机构所承担的企业研究开发人才筛选和培养功能会弱化，高等教育的质量也受到影响，大量产权不清的校办企业、所办企业派生出来。这些都会对全社会的研究开发活动带来很多不利影响，与科学相关的技术发展机会将会进一步降低。

其实，在市场经济的条件下，绝大部分对生产技术有着方向性影响的基础科学和应用科学研究领域方面的突破，由于它的公共物品性质和非竞争性质，通常是由社会机构或自主性机构、而非由企业完成的。这些机构的研究对全社会的生产率有着重要意义。根据经济学家对16个经济合作与发展组织（OECD）国家1980~1998年的研究，公共研究开发支出每增加1%，全要素生产率就增加0.17%，而且大学相对国家实验室所占的份额越高，则这种效应越是突出；而商业性研究开发每增加1%，全要素生产率增加0.13%；总研究开发支出越多的国家，这种效应也就越高[5]。马克思当年就指出过，科学并入生产过程的主要动力，并不是要求从事研究开发活动的组织去从事盈利性活动，而是有赖于企业的追求利润的动力把研究开发活动制度化[6]。不加区别地要求科研机构转制为企业，实现科研成果向产品的直接转化，无异于杀鸡取卵。

其次，从技术创新方面来说，市场制度是这种创新活动的必要的制度基础。在这种制度设施提供的激励下，以追求最多盈利为目的的企业才会成为推动技术创新、产品创新乃至制度创新的主体。

我国杰出的经济学家孙冶方最先把技术进步与经济体制问题、特别是企业制度问题联系起来。他把计划经济体制下的那套固定资产管理办法叫做“复制古董、冻结技术进步”的体制，认为现代化建设必须主要依靠对现有企业的技术改造[7]。在这种思路的影响下，中国政府提出，“第六个五年计划（1980~1985）的全面实现，在很大程度上必须依靠社会生产的技术进步”；“每一个企业，每一个产业部门，都应该力争技术进步”，而且制定了重点企业的技术改造规划和全国科学技术的发展纲要。

孙冶方虽然指出了技术进步与经济体制之间的依赖关系，但他去世过早，没有能够看到，竞争性的市场经济体制是技术创新的基础性条件。正像熊彼特指出过的，创新乃是企业家对生产要素所做的新组合。企业才是创新的主体[8]。因此要让“每一个企业，每一个产业部门，都力争技术进步”，是不能靠政府的指令，也不能靠政府的各种优惠政策补贴做到的。这需要市场竞争压力和盈利的激励，使每个企业都主动根据价格信号来选择最适当的技术，并改进产品和工艺；而不能由政府越过

公司自身的约束直接去考核和评价企业的“科技含量”，也不宜根据政府官员的判断对企业的创新活动方向和工艺路线发号施令。换句话说，企业才是技术创新的主体。对政府来说，重要的是建立有效的竞争制度，靠竞争来鞭策和激励企业自觉和主动创新。

但是，“长官意志”这种计划经济体制遗留下来的观念在我国一直有着深刻的影响。对于习惯于计划经济的思维方式的人们来说，发挥计划经济用行政命令动员资源和按国家意志分配资源方面的优势，由政府直接组织科学技术研究和新技术的商品化转化，是效率最高的。在这种认识下，以为加快技术进步的办法，就是以政府为主导，规划科学和技术发展的重点，由政府主管最终决定关键的科学技术领域，动员足够的人力、物力、财力支持企业或者自行指挥所在地区或部门的机构进行“攻关”。我们在过去数十年间制定了许多个发展新兴产业、高级技术等的规划，发动过多次科学和技术“攻关”的运动。与此同时，还配合所谓“高科技含量的认定”，要求企业将这些已经获得的关键技术应用于生产，实现“从科研到产品的转化”或“科技产业化”。

但是，历史经验表明，这类办法也许能够在少数重点赶超上取得成就，因为目标和前人已经探索过的路径都比较清晰，加之政府动员资源投向重点项目的强大能力，资源都向这个方面倾斜，比如以“两弹一星”为代表的军工技术，而作为整个国民经济的主要技术政策措施，这一套做法并不是实现普遍技术进步的有效方法。实际上，这套做法建立在对技术进步机制的误解基础上，难于实现政策目标。

我们已经指出过，技术进步包含两部分内容，一部分是常常被称为技术革新的渐进性改进，另一部分则是被称为技术革命的根本性突破。根本性突破之所以具有根本性，是因为有大量渐进的改良性创新附着其上或和它相互补充；只有当附着其上的渐进技术改良更多，应用范围更为广阔时，根本性技术创新的意义和价值才能充分显现出来。根本性技术有多“根本”，要靠这些成千上万的渐进性改良来筛选和确认，没有这些渐进的、改良性创新，根本性技术也就不成其为根本性技术了。突破性技术也更多的是开放机会而不是提供完美的最后解决方案。没有大量进一步的渐进性改进，重大技术的单项突进也不能收到好的经济效果，无法在宏观经济层次上发挥重大作用。[9]说到底，任何国民经济宏观上有意义的生产率进步都是大量的技术创新汇合在一起才形成的，这些成千上万的事件合在一起，才能形成宏观上有意义的现象，光是蒸汽机一项构不成产业革命，因为蒸汽机还激发了很多领域的创造，什么时候用、在哪里用、怎么用，这就需要很多的智慧和尝试。可是，成千上万的改进不是一个或几个专家所能做到的，必须靠许许多多的人的智慧。只注重“抓要害”、抓几个重点的方法，无法形成对整个经济有意义的创新能力提升。

只有企业本身在财务预算的约束下，自行根据市场信号和制度安排给出的激励，来选择新技术的采用与否，以及是否投资于创新，投资多少，什么时候创新，这种分散的尝试才可以降低整个经济因创新所带来

的风险。而如果由政府机构来直接认定什么是企业需要突破的关键技术，则往往由于行政机关缺乏足够的信息和足够的利益关心而发生决策失误。结果既容易瞎指挥，把技术进步的方向弄错，也容易因为技术开发过程中的巨大风险和不确定性加重软预算约束问题。一些企业也会为了争取国家资金采取机会主义的对策性行为。而所有这些，都会使这些原本是为了推动国家技术进步的政策无法达到预期的目标。

所以，政府的创新政策不应只着重于“抓”某些重大的技术突破，也不应根据“高科技含量”指标、“认定”应予补贴资助的企业，而首先要着眼于鼓励公平竞争，通过减少形形色色的寻租机会，使企业只能通过工艺创新、产品创新等获取利润。同时，创造企业投资研发和创新的激励，使企业愿意投资于各式各样的创新活动，愿意通过重大技术突破和日积月累的对现有工艺、产品的改进，以及对引进技术的消化、吸收和提高等多种手段参与竞争。这才是提升我国产业的技术水平的要害所在。

当然，由于企业竞争过程中的研究开发往往面临很多风险和不确定性，而仿效往往是容易的，若无其他的制度和政策支持，企业研究开发投入往往低于社会最优的水平。在这种情况下，一方面要建立知识产权制度，使企业能够从创新投资中得益；另一方面，政府应对研究开发项目提供资助或补贴，以弥补市场的不足。

就知识产权保护制度而言，目前无论在立法方面还是在执行方面都存在较大不足，需要切实加以改进。如果对发明人的知识产权保护不充分，在“你创新、我仿冒”，新产品刚一上市、甚至尚未上市就遭到仿冒的情况下，企业就很难具有投资技术创新和产品创新的积极性。当然，知识产权保护在获取证据、作出准确的司法判断上有相当的难度；加之目前有些地方由于政企关系过于紧密而频繁出现的地方保护和行政干预，对公正执法形成严重干扰。然而，惟其如此，执法机关更要改进制度，提高水平，严格执法。此外，知识产权保护制度本身是一般意义上的产权保护制度的延伸和扩展，如果一般产权没有得到有效保护，企业的长期投资积极性会受到影响，知识产权的价值也会大打折扣。换句话说，知识产权保护制度充分发挥促进创新的作用依赖于更为一般的产权保护制度。

就补贴或资助而言，政府特别要把重点放在支持竞争前研究开发（pre-competitive R&D）活动上[10]，这样一方面减少了对企业经营的直接干预，满足了世界贸易组织《补贴与反补贴措施协定》中有关研究开发投入的非歧视性原则条款[11]，另一方面又能够使研究成果让更多的企业受益，有助于使企业的技术进步建立在科学的基础上[12]。

因此，要推动科学和技术的进步，关键在于发挥科学家、技术人才和其他专业人才的积极性和创造性。所以，邓小平才在中共十二届三中全会通过《关于经济体制改革的决定》以后指出，“这个文件一共十条，最重要的是第九条”；“第九条概括地说就是‘尊重知识，尊重人才’八个

字，事情成败的关键就是能不能发现人才，能不能用人才。”[13]

第三，正如前面第三章已经指出，中世纪时期的大学，本是与教会密不可分的机构，后来逐渐获得学术上的独立，成为传授学问和创造知识的场所。这套制度到了19世纪时稳固地建立起来，是现代经济增长中推动“与科学相关的技术”进步的重要力量。所以，相当长时期以来，我国已经有不少有识之士积极呼吁，仅仅增加对高等教育的资金投入是不够的，还必须推动大学改革，建立能够弘扬“学术独立、思想自由”，有利于学术繁荣的学校管理新体制，并进行过一系列探索。例如，刘少奇提出过“教授治校”原则。邓小平1980年在经中共中央政治局讨论通过的《党和国家领导制度的改革》中要求有准备、有步骤地改革党委领导下的校长、院长、所长负责制[14]。近年来，我国领导提出了“创建世界一流大学”的宏伟目标。要实现这一目标，需要对现有大学管理体制进行改革。根据长期形成的大学理念，首先要革除目前广泛存在的行政化、官本位、等级制体制。一些大学办学的自主权非常小，从校长任命、机构设置到教员编制，从课程设置、学位设立到招生名额，以及入学条件、学费标准等等，全部都由行政管理部门决定。在这样的体制下，大学和学者之间培养人才、创造知识、追求卓越的竞争就会变成政府在学校之间、学校行政领导在教师之间分官位、分资源、分名额，教师之间争官位、争资源、争名分等不健康的竞争。因为政府的资源是通过行政系统分配的，大学的资源是大学行政部门争来的，政府对大学的管制就不可避免地导致大学内部管理体制的失衡和行政主导。

我国大学要成为世界一流的大学，除了必须彻底地改变行政化的管理体制，让大学实现学术上的独立，还应该有一套严格的学术规范，但这套学术规范应当通过大学行业协会和学术组织去建立和实施，而不应由行政管理机关越俎代庖。

总之，对于竞争前的研究开发而言，最重要的是形成独立和自律的科学共同体，以便树立严格的学术规范和建立以科学发现优先权为核心的激励制度；对于高等教育而言，最重要的是以学术权威取代行政主导，形成真正“尊重知识、尊重人才”的社会环境和建立“面向现代化、面向世界、面向未来”的教育体系。对于技术而言，最重要的是营建良好的市场竞争环境和产权保护体系（包括知识产权保护体系），使创新者能够得到实实在在的利益。

6.2.2 以发展服务业为例

发展服务业，特别是生产性服务业对于提高国民经济整体效率的意义重大。这一点久已为有识之士所认识，但是它的发展始终不如人意。为什么附加值低、盈利率也低的简单制造业在我国发展如此迅猛，而盈利率高、附加价值也高的服务业和研发设计等制造业中的服务部门却如此缓慢？耶鲁大学和北京大学的陈志武教授对其深层原因作出了深刻的分析。他指出，制造业和服务业对制度环境有着很不相同的要求：与有

形物打交道的制造业对体制、机制的依赖性相对较弱，而与人打交道的服务业对制度环境的依赖性却很高。服务业所交易的是一些看不见摸不着的无形的“服务”或“许诺”，道德风险和逆向选择的可能性因而大大增加。在制度不完善的社会里，服务类行业更容易发展缓慢和停滞不前。如果一国的制度机制不利于高附加价值、高盈利率产业的发展，能够发展的就只能是那些低附加值和低盈利率的产业，它的人民也只能在国际分工中从事低收入的行业，“卖‘硬苦力’”。可以说，制度、机制的好坏不仅决定了一个人一年能完成多少笔交易以及创造多少价值，而且制度环境决定了每个国家在国际产业分工中的定位。所以，机制和制度乃是全球化环境下决定国家竞争优势的关键要素。[15]

这就是说，在中国保证服务业健康快速成长的关键，在于切实改善服务业生存和发展的制度环境。

首先，要把能够保证服务业生存和发展的市场环境建立起来。现代市场不再只是在熟人之间进行交易的小范围本地人市场，而越来越是陌生人之间进行的广泛范围的市场，甚至是全球化的市场。在这样的市场上进行的非人格化交易，仅靠过去行之有效的商人之间的双边乃至多边信用关系来保证合同的执行已经不够用了。在这种交易中，要有可靠的司法体制和良好的执法环境才能促进交易高效率地进行，也才能给一些对制度依赖性高的产业深化发展的机会。否则诚信系统无法建立，欺诈行为盛行，交易成本过高，将使服务业的发展步履维艰，甚至根本无法发展。例如现代物流业的供应链管理要求各个环节之间的衔接丝丝入扣，零仓储、零部件供应的“准时提供制”（JIT）等等，在一个合同不能严格执行的市场环境下，这一套系统是完全无法正常运转的。

许多经验证据表明，为加快服务业发展创造必要的制度条件，任务非常急迫。例如，原世界银行北京代表处的资深经济学家华而诚指出，中国服务业在20世纪90年代出现“滞胀”现象，即一方面服务业发展速度落后于其他经济领域，另一方面，许多服务业的价格急剧上升，远远高于工农业产品价格的升幅[16]。留英中国经济学家秦朵通过对1985~2001年中国的分省数据观察发现，中国经济增长刺激了大量的服务需求，而服务提供者对工资成本反应迟钝，这表明如果没有合适的政策，服务业的成本病将拖累中国经济增长[17]。放宽市场准入、强化服务市场竞争，是目前中国服务业发展面临的重要课题。

6.2.3 以信息化为例

我国信息化过去取得的成绩是与市场化改革的进展分不开的。以通信业为例，随着计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型，我国经济的信息传输模式也发生了巨大变化，过去相对单一的纵向信息传输模式越来越让位于网络状的横向信息传输模式，这刺激了中国通信服务业的高速发展。再以电子信息产品制造业为例，借助市场竞争和全面开放政策，我国电子信息产品制造业已经成功地融入了全球生产体系，在世

界电子信息产品制造以及国际贸易方面占有了一席之地。

今后推进信息化，同样离不开市场化改革的支持。信息通信产业是一个发明层出不穷、技术日新月异、快速发展的新兴部门，相对停滞、十分僵硬的命令经济体制下的许多老制度和传统做法早就已经成为技术进步的绊脚石，必须予以废止。政府和行政官员也必须与时俱进，放弃那种政府认定项目、企业和研究机构执行计划的无效做法，采取世界各国已经实践证明行之有效的办法。正如我们在前面所分析过的，那种由行政机构建立基金、行政官员决定给谁资助和"政策倾斜"一类做法既无法保证所有有创新追求和创新才能的人参与平等竞争的机会，又容易滋生寻租腐败，应当坚决摒弃。

为推动信息化的发展，还有一些问题需要引起关注：

首先，国家信息化是要覆盖现代化全局的战略举措。现代信息通信技术（ICT）为各个部门开启了一扇效率改进之门，但能否登堂入室，还需要发挥包括政府在内的各种组织和每一个人的创造性。目前分兵把守、各管一段的纵向行业管理体制与横向的网状信息传输和整合（integration）趋势存在着明显的冲突，如不进行积极的制度调整，信息通信技术的使能（enabling）作用难以充分发挥，必然使信息产业出现重硬件、轻软件一类问题。没有企业主动的研究开发投资和良好的公共研究开发、教育培训制度支持，信息产业的技术创新能力薄弱和产业附加值不高的问题也无法解决。再比如，在电信、广播电视等领域，很多主要企业由国有企业转制而来，其中包括一些产权界定不清、有效的治理结构未能建立的校办企业、院办企业和所办企业，面临着深化企业改革、完善治理结构的繁重任务。如果这些任务不能实现，则企业的竞争压力和创新动力都很不充分，知识产权等产权保护的法律即使制定出来，也很难得到有效的执行。

其次，就信息通信产业而言，技术进步和产业融合趋势对通信监管提出了新的要求。数字技术改变了通信产业的技术基础，多媒体技术更使网络通话费用大幅下降，电信与广播电视产业也密不可分，这对传统的监管体制提出了很多挑战。必须加快通信监管体制改革，确立独立、专业、科学的监管框架，减少不必要的管制，放开市场准入，鼓励公平竞争，降低宽带接入的成本，这样才能避免现有部门分工对网络融合造成种种限制。

第三，电子政务问题。政府部门信息高度密集，其业务流程在很大程度上是信息收集、处理、共享和发布的过程，因而可以从信息技术的应用中极大获益，尤其是政府信息公开如果能够得到现代信息技术的支持，将大大加速法治政府的建设。我国党政领导近年来积极推动电子政务的发展，取得了一定的成绩，但也受到现有体制的多方面约束，包括政府信息公开缺乏法律上的有效支持、有关规定主要靠政府文件和领导批示下达，不能适应依法行政的需要。电子政务的资金需要主要靠基本建设投资渠道的满足，审批周期长、难度大，与信息技术发展的要求不

一致。行政部门多头自建网络和网站，使专业化分工优势无法充分发挥，不必要的浪费很大，信息多头采集、缺乏规范，信息共享机制缺乏等。这些问题都应在进一步改革的过程中加以解决。

目前世界的信息通信产业正面临着一次革命性的升级转型：一个是移动的宽带化和宽带的移动化，一个是电信网、广电网、计算机互联网“三网合一”，还有硬件、软件、服务融合等等。这些变革实现以后，整个信息通信产业的面貌会有一个根本性的变化。这就是说，世界上的信息产业正面临着一个大的飞跃。如果我们继续维持旧的产业格局，靠陈志武教授所说给外国人“卖硬苦力”过日子，就会越来越艰难。

那么，中国有没有条件改变旧的产业模式、实现信息产业的全面升级转型呢？毫无疑义，客观条件是完全具备的：第一，中国有世界最大的信息通信产品市场。第二，中国有世界最强的硬件制造能力。第三，近年来中国研发力量成长的速度大大加快。早在本世纪初，中国具有高等学历的科学和技术人员的人数已经跃居世界第一。根据2006年经合组织（OECD）的报告，中国研发经费投入总量也已经超过日本，居于世界第二位。而且，我们在全国各地都能看到，新的技术发明，包括一些具有突破意义的技术发明正在涌现。

然而问题在于，这些具有突破性的发明创造在转化为产品和具有国际竞争力的企业时，往往会遭到落后体制的阻碍和扼杀。有些垄断部门甚至运用行政权力设置障碍，使这些很有希望的发明胎死腹中，或者成了“小老头树”，永远长不大，很快就被别人超过。2007年《商务周刊》登载一篇文章，题目叫《信威的故事——关于自主创新的一声叹息》[18]，讲的是一个超3代无线通讯创新企业失败的事例。我不知道它所讲述的事实是不是完全准确，但是从全国的情况看，类似的故事却所在多有。所以说，中国的ICT产业的升级转型，是“万事俱备，只欠东风”。这个“东风”就是有效的体制、正确的政策。

[1]　杨小凯2000年12月在天则研究所的演讲：《后发劣势》，载《天则双周》第181讲。

[2]　《痛斥科研系统官本位——周光召：做官就不要搞科研》，新华网，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-08/22/content3386700.htm。

[3] 为我国“两弹一星”航天事业做出过杰出贡献的中国科学院系统科学研究所所长关肇直教授以一个简单的例子说明“科研为生产服务”这一口号的短视性质。他问道：“哥德巴赫猜想在生产上有什么用，谁能说得清楚，以此否定陈景润工作的意义能行吗？”。

[4]　在1985年中共中央颁布的《关于科学技术体制改革的决定》中，要求科学技术机构成为“具有自我发展的能力和自动为经济建设服务的活力”的组织。虽然中共中央、国务院1995年颁布的《关于加速科学技术进步的决定》明确，要“以政府投入为主，稳住少数重点科研院所和高等学校的科研机构，从事基础性研究、有关国家整体利益和长远利益的应用研究、高技术研究、社会公益性研究和重大科技攻关活动”。但是，有关的思想并未得到完全澄清；如何由政府资助的科学研究机构生产供应全社会公共知识产品的具体政策尚未落实。

[5]Cameron（1998）：“Innovation and Growth: A Survey of the Empirical

Evidence”（《创新和增长：对于经验证据的考察》），*mimeo*， July；转引自经济合作与发展组织（OECD，2001）：《增长的推动力：信息技术、创新与企业家精神》，中国科学技术信息研究所译，北京：科学技术文献出版社，2002年，第49页。

[6] 马克思在《资本论》中写道：“科学不费资本家分文，但这丝毫不妨碍他们去利用科学。资本象吞并别人的劳动一样吞并‘别人的’科学。但是，对科学或物质财富的‘资本主义的’占有和‘个人的’占有，是截然不同的两件事。”参见马克思（1867）：《资本论》，第一卷，中央编译局译，北京：人民出版社，1975年，第424页注108。

[7] 参见孙冶方（1979）：《从必须改革“复制古董、冻结技术进步”的设备管理制度谈起》，载《红旗》杂志，1979 年第6期。由于孙冶方的研究是以国有制为主体的经济，因而没有充分考虑方便创办企业对于新技术的引入也是极为重要的。

[8] 熊彼特（1911）：《经济发展理论》，北京：商务印书馆，1990年。

[9] 范世涛（2005）：《信息化、结构转变与发展政策》，载《比较》第18辑，北京：中信出版社，2005年，第71～72页。

[10] 根据世界贸易组织《补贴与反补贴措施协定》，“竞争前开发活动”（pre-competitive development activity）一词指将工业研究结果转化为新的、改型的或改进的产品、工艺或服务的计划、蓝图或设计，无论是否用于销售或使用，包括创造不能用于商业用途的第一个原型。它还可以包括对产品、工艺或服务的备选方案、最初展示或试验项目的概念表述和设计，只要这些相同的项目不能转化为或用于工业应用或商业发展。但它不包括对现有产品、生产线、制造工艺、服务及其他正在进行的操作的常规或定期更改，尽管这些更改也可代表着革新。

[11] 世界贸易组织《补贴与反补贴措施协定》8.2（a）条规定了对公司进行研究活动的援助，或对高等教育机构或研究机构与公司签约进行研究活动的援助限制条件，如：援助涵盖不超过工业研究成本的 75%或竞争前开发活动成本的50%；且此种援助仅限于：（i）人事成本（研究活动中专门雇用的研究人员、技术人员和其他辅助人员）；（ii）专门和永久（在商业基础上处理时除外）用于研究活动的仪器、设备、土地和建筑物的成本；（iii）专门用于研究活动的咨询和等效服务的费用，包括外购研究成果、技术知识、专利等费用；（iv）因研究活动而直接发生的额外间接成本；（v）因研究活动而直接发生的其他日常费用（如材料、供应品和同类物品的费用）。

[12] 新经济增长理论认为，政府对“竞争前开发活动”的补贴，最好不是直接给予研发活动，而是在购买创新产品时提供。 X. 萨拉-伊-马丁（Xavier. Sala-i-Martin）说：“不同的研发模型共同反映的一种扭曲现象是由不完全竞争而引起的：价格趋向于高于边际水平且所产生的新设想的数量要低于最优水平。然而，消除扭曲的最优政策不是提供研发补贴，而是对购买标价过高的产品给予补贴。”参见X·萨拉-伊-马丁（2001）：《十五年来的新经济增长理论：我们学到了什么？》，载《比较》第19辑，北京：中信出版社，2005年。

[13] 邓小平（1984）：《在中央顾问委员会第三次全体会议上的讲话》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第91～92页。

[14] 邓小平（1980）：《党和国家领导制度的改革》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第340页。

[15] 陈志武（2004）：《为什么中国人出卖的是“硬苦力”》，载《新财富》，2004年9月号。

[16] 华而诚（2001）：《论服务业在国民经济发展中的战略性地位》，载《经济研究》，2001年第12期。

[17] Duo Qin（2004）：“Is the Rising Services Sector in the People’s Republic of China Leading to Cost Disease?”(《中国服务部门比重的上升会导致成本病吗？》），Manila， Philippines: Asian Development Bank。

[18] 冯禹丁：《信威的故事——关于自主创新的一声叹息》，载《商务周刊》2007年第19期。

6.3 改革攻坚，建立健全集约增长的制度基础

上节的讨论足以说明，要实现中国经济增长模式的转变，走出一条新型的工业化道路，就必须通过改革攻坚，消除向新的增长模式转变的体制障碍，完善社会主义市场经济体制，建立起集约增长的体制基础。

中共十六届三中全会制定了全面深化改革和完善社会主义市场经济体制改革的计划；接着，国务院又宣布2005年是“改革攻坚年”，现在的任务，就是要把这些口号落到实处。具体来说，改革重点包括以下列举的各项内容。

6.3.1 继续调整和完善我国的所有制结构

前已指出，要使企业成为研究开发和创新投资的主体，首先要有“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的企业作为微观基础。为了营建健全的企业，又要以理清产权关系为前提。

中共十五大把调整和完善所有制结构作为首要的经济工作任务。在过去八年中，这项工作取得了很大的进展，但是还远未完成，还需继续努力。

第一，继续推进国有经济的布局调整和国有企业的制度创新。

今后在这方面的主要工作是：（1）继续积极而慎重地对国有经济的布局进行“有进有退”的调整，不能因为出现了某些人在此过程中侵吞公共财产的问题而因噎废食，停止改革；（2）对现存国有企业，重点是国有资产管理机构所面对的一级企业实行股权多元化的公司化改制；（3）国有资产管理机构要严格依法执行自己的股权代表职能，在此基础上完善国有控股和国有持股公司的治理结构。

第二，鼓励民营经济的进一步发展。

中共十六届三中全会重申“清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规和政策，消除体制性障碍。放宽市场准入，允许非公有资本进入法

律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。非公有制企业在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面，与其他企业享受同等待遇。”2005年3月国务院又发布《关于鼓励支持和引导个体私营等非公经济发展的若干意见》（“36条”），要求消除影响非公有制经济发展的体制性障碍，加大对非公有制经济的财税金融支持，进一步完善相关法律法规和政策，进一步加强和改进政府监督和服务，等等。现在的问题是如何认真贯彻落实这些决定和法规。

在市场准入的问题上最根本的措施，是各种规定都应当体现法治社会基本理念的“非禁即入”原则，就是说，公民有权从事一切法律所未禁止的活动。这是因为，公民从事不侵犯他人权益的权力是与生俱来的，而不是政府恩准赐予的[1]；因此除非法律根据公共利益设立了禁令，公民有天然的权力从事一切活动，而无须从政府获得批准。这一法治的基本理念只在我国的少数法律，如北京市人民代表大会常委会通过的法律文件——《中关村科技园区条例》（俗称“中关村基本法”）中得到体现[2]，应当将它贯彻到一切相关法律中去。特别在《中华人民共和国行政许可法》颁布实施以后，非由全国人民代表大会、全国人大常委会和国务院设立的行政许可都应当视为非法，公民应当有权加以抵制。工商登记的手续也应尽量简化[3]。

6.3.2 改善农村剩余劳动力转移到城市就业的环境

解决“三农”问题的根本出路，在于帮助我国农村1.3亿以上的富余劳动力尽快到城市工商业中就业。上亿的农民转化为城镇工商业从业人员，是改革开放以来我们取得的伟大成就的最坚实的基础。但在21世纪的最初几年，由于集中力量发展资本密集的重化工业大企业，这种转移的速度有所减慢，而所谓“失地农民”却有相当数量的增加，这对于缩小城乡和贫富差别、提高我国经济的整体效率产生了消极影响。大幅度减少和取消对农民进城就业的限制性规定，大力改善农村剩余劳动力转移到城市工商业就业的环境，仍然是今后相当长时期内的一项艰巨任务。具体包括：

第一，改善有利于人员流动的环境条件。完善社会保障制度，便利跨地区人口流动，加快建设城乡统一的劳动力市场的进程；逐步取消户口制度，尽快消除城市为限制农民进城制造的各种障碍，包括各种不合理的“许可证”“上岗证”等要求；改变在城市务工务商人员无组织、无归属的状态；大力改进对新转移到城市就业人口的住房、教育、医疗保健和社会保障服务。

第二，调整城市化战略。目前城市化过程存在大中城市和小城市（镇）发展畸轻畸重、很不协调的问题。要调整现有的中国城市化战略，大力发展中等城市；政府应进一步便利和支持吸纳新增就业能力强的工商业发展，特别是民营中小企业、服务企业，并在完善劳动力市场的基础上，加强和改善就业、再就业培训工作和创业咨询工作。

6.3.3 注重金融体系的基本制度建设

根据过去我国金融市场发展的经验，基本制度不健全，政策多变，都会影响金融市场的发育。而金融市场浅薄（shallow），又成为我国投资效率不佳的重要原因。中国必须努力发展金融市场，建立和完善金融机构的公司治理、健全金融市场的市场规则、加强信用环境等基础性制度的建设。具体包括：

第一，要继续深化银行和非银行金融机构改革。

最近几年，政府加快了中国银行、中国建设银行、中国工商银行和中国农业银行等国有商业银行以及股份制商业银行和城市商业银行的股份化改制工作，引入更多的中外私人资本，在多元产权结构的基础上建立有效的公司治理。

第二，要逐步放开对非国有企业的进入限制。

根据国有工业和商业企业改革的经验，单纯采用改造现有国有银行的办法往往难以收到预期的效果。因此，在进行现有国有和准国有的银行等信贷机构改制的同时，应当允许民间新办民营银行和合作金融组织，对目前国有经济比重比较高的银行、保险、证券等行业也要逐步放开对非国有企业的进入限制，使它们得到与国有金融机构同等的待遇，在更广泛的领域参与金融业的发展。

第三，促进金融市场的多元化发展。

当前金融体系主要依赖银行信用，90%的企业融资要靠银行信用贷款，而银行信用的效率又不高，这是储蓄转化为投资时效率低下的重要原因。要在树立规范的市场规则条件下，鼓励金融市场的多元化发展。

目前企业债券市场发育严重不足，债券融资一直未能成为企业资金的重要渠道，而常常被看作国有企业固定资产投资筹集资金的工具，由计划机关在进行项目审批时与国家财政拨款、银行贷款等一并考虑。要纠正这种指导思想的偏颇，在树立规范的市场规则条件下推进债券市场的市场化，发展基金、保险公司等机构投资者及场外市场交易。信贷政策也要改变那种偏好国有经济的大企业、大项目倾向，改善对中小企业、农村非农产业的金融服务。大力发展民间征信组织。摒弃“政府托市、国企圈钱”的错误做法，避免股票市场边缘化；完善上市公司的公司治理，为证券市场的发展提供基础性的前提；加快证券交易立法，改善对证券交易机构和证券经营单位的规制。鼓励保险业的健康发展。发展风险投资市场。

第四，完善金融监管。

金融监管的任务，是对金融市场的参与者经济活动合规与否的监

管。由于金融市场是信息高度不对称的不完全市场，这种监管的主要内容应当是强制性信息披露制度是否得到遵守。如果把这种合规性监管变成实质性审批和对金融企业活动的微观干预，就不但不会有利于金融市场的有序运行，还会造成巨大的寻租和舞弊的机会[4]。对于这种偏向，应注意防止。

第五，稳步推进人民币汇率形成机制的市场化。

中国自2005年7月启动汇率改革、恢复有管理的浮动汇率制以来，人民币已经升值20%以上。但是，中央银行入市干预仍然过于频繁，离汇率形成机制的市场化还有一定的距离，需要在今后根据国内外形势的变化相机实现。

6.3.4 改革科学和教育体制

我国科学和教育投入不足，在管理上主要靠行政化、官本位、等级制体制，不能适应科学和教育发展的需要，也远远不能满足实现工业化和现代化的需要。我们应着力营造“尊重知识、尊重人才”的社会环境，本着“面向世界、面向未来、面向现代化”的精神，大力发展教育，繁荣人文学科、社会科学和自然科学，为经济效率的改进提供必要的基础性条件。具体包括：

第一，建立促进学术繁荣的科学和文化体制。如同前面所指出的，我国研究与开发投入中政府投入所占的比重比较大，但偏重于向产业化转化的开发环节，应由公共资源支持的基础研究和应用研究有所削弱；同时，政府投入主要通过行政命令的方式配置，在人员的扩张上表现出粗放特征。

今后，要充实和提高政府和学界的研究力量，保证公共研究开发投入中有必要的部分用于基础性研究和应用科学研究。要下大力改革与人文学科、社会科学和自然科学有关的激励制度，改革学术评审制度和学术期刊制度，严格限制学术评价中的非学术因素，特别是人际关系因素和长官意志因素，强化学术规范，促进优先权竞争，形成独立和自律的科学共同体，使能够促进学术繁荣的机制制度化；放弃科研管理观念，树立科研服务意识，提高研究资金的使用效率，提高研究成果的质量。

第二，推动教育改革，建立学校自治、学术独立，面向现代化、面向世界、面向未来的教育体系。尽快在全国范围内落实法定的九年义务教育，提高中等教育普及率。扩大高等教育的受教育范围，大力推进高等教育体制改革，通过以学术和教学上的权威取代行政主导，保证教育质量，形成真正“尊重知识、尊重人才”的社会环境。加快校办企业和所办企业的脱钩和转制，在明晰产权的基础上建立规范的企业治理结构。

6.3.5 坚持信息化与改革同行

信息技术已经对世界贸易、投资和生产产生重大影响，而且作为通用目的技术，这种影响还会持续地发生作用。我们要继续坚持和贯彻中共十五届四中全会提出的“信息化是覆盖社会主义现代化建设全局的战略举措”的方针，同时也要特别注意在完善制度基础上下功夫，以便提高应用信息技术的效果。具体包括：

第一，放宽电信市场准入，强化服务市场竞争。提高信息通信技术的普及率，促进其深入应用，关键在于加快电信监管体制改革，确立独立、专业、科学的监管框架；转变监管理念，鼓励公平竞争；鼓励各种形式的宽带终端和接入技术发展，进一步开放宽带接入市场，降低宽带接入的成本，加快多网融合；规范企业法人治理结构，推动运营服务市场的公平有效竞争；完善以市场为主的电信服务定价体系；改善信息产业统计。

第二，在政府信息公开的基础上推行电子政务，促进政府职能转变。运用现代信息通信技术（ICT）推行电子政务，是保证公民知情权这一基本权利实现的重要举措。“十五”期间，中央和地方积极推动政府信息公开，10余个省、（直辖）市、（自治）区已经颁布了地方性行政法规或有关的政策性文件[5]。2004年3月，国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》也把行政决策、行政管理和政府信息的公开作为推进依法行政的重要内容。但是，由于政府文件的法律效力层次相对比较低，并存在不少相互冲突的规定，这都影响了政府信息公开的力度和效果，政府信息的不准确、不充分和不及时，仍然影响着决策的质量，限制了公共参与的程度。要通过推行电子政务，促进政府信息公开，克服过度定密的倾向，加快政府信息公开的立法进程，并保障因政府信息公开而造成的财政与人员支出。同时，以政府信息公开为突破口，理顺信息流程，促进政府部门之间的信息整合与信息共享，减少乃至消除信息的多头采集、缺乏规范局面。鉴于目前电子政务资金渠道多，缺乏有效管理，建议统一纳入预算管理。行政部门的电子政务项目支出，应统一按照政府采购法律法规的有关规定进行，以保证专业化分工优势的充分发挥。

第三，科学界定信息安全的内涵，继续落实从发展中求安全的政策。科学界定信息安全的内涵与外延，探索适应网络经济发展的信息安全管理体制，发展信息安全产业。

[1] 相反，政府的权力倒是由人民授予的。有些立法和执法的干部往往把事情弄颠倒了。

[2] 《中关村科技园区条例》第7条第3款规定：“组织和个人在中关村科技园可以从事法律、法规没有明文禁止的活动”；第9条第3款规定：“在中关村科技园设立企业，办理工商登记时，除法律、法规限制经营的项目外，工商行政机关对经营范围不作具体核定”。

[3]　我国有限责任公司的最低注册资本为30～50万元，在全世界属最高之列。经济学家对七十多个国家的比较研究还发现，在我国注册一个有限责任公司所需的“公章”和“证明”的个数，办理各种手续所要花的时间，以及按官方规定应缴纳的费用（还不包括请客送礼）都远远高于绝大多数国家，在东亚各国中，仅略低于越南，更不要说开业后的各种干预、强制性赞助等等。参见钱颖一（2000）：《市场与法治》，载《经济社会体制比较》，2000年第3期。

[4]　参见高西庆（1996）：《证券市场强制信息披露制度的理论根源》，载《证券市场导报》，1996年10月号。

[5]　2004年，上海、北京、重庆、河北、吉林、福建和湖北等10余个省、直辖市已经颁布了政府信息公开方面的地方性行政法规或政策性文件，广州、成都、武汉、杭州、宁波、深圳、济南、佛山、大同、开封、九江、怀化等市也已出台有关规定。

6.4 转变经济增长模式最终取决于政府自身改革的成效

在前面一节，我们讨论了一些支持转变经济增长模式、走新型工业化道路的改革措施，但这些改革能否到位，取决于政府自身的改革能否到位。目前我国政府在执行自己的职能时存在着“越位、错位和不到位”的偏差，各级政府管了许多不该管又管不好的事，而不少应该由政府管理的事却没有管或没有管好。针对这种情况，当前完善我国社会主义市场经济制度过程中，关键中的关键，乃是转变政府职能，建设法治下的有限政府和有效政府。

6.4.1 限制政府权力，建设有限政府

避免政府越位问题的核心，在于限制政府权力，建设有限政府。市场经济中的政府是权力和职能有限的政府，这与计划经济或命令经济中的那种全能的大政府显然不同。在市场经济中，政府除非在市场失灵、而且政府干预确有效率的条件下，不应干预市场交易活动和企业的微观决策，不在地区、部门、企业间依据政府自身的偏好配置资源，市场机制才能在资源配置中发挥基础性作用。

从20世纪90年代后期以来的结构调整经验可以清楚地看出，各级政府偏离市场化改革的方向，成为经济结构的主要调节者，是过度投资、产业结构恶化的最主要的原因。对经济资源的行政支配权不但会造成经济效率的损失，还会造成政治上的破坏。从现在愈演愈烈的贪污受贿和盗窃公共财产的腐败案件中可以看到，各级官员掌握过大的资源配置权力所造成的“寻租”和“设租”环境，能够给党和政府的机体造成多么严重的损害[1]。

因此，为了提高经济效率，转变增长方式，必须根据社会主义市场经济的要求，限制各级政府配置资源和直接干预企业与个人微观决策的权力。必须实现邓小平反复强调过的“党政分开、政企分开”的改革，避免政府“越位”，把政府不该管的事交给市场、企业、商会和其他社群组织。矫正土地、资金等生产要素价格的扭曲，关键在于实现价格市场化，把定价权还给市场，要素价格由它们本身的稀缺度而不是由行政官

员决定，市场机制才能够在资源配置中起基础性作用。这是实现经济增长方式转变的必要条件。

自2004年7月开始实施的《中华人民共和国行政许可法》，是规范政府行为，限制政府过大的权力，实现政府依法治市和推进民主政治建设的重要立法。它体现了个人自治优先、市场优先、自律机制优先、事后机制优先等基本的法治原则，规定凡是公民、法人或其他组织能够自主决定的、市场竞争机制能够有效调节的、行业组织或者中介机构能够自律管理的、行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的，都可以不设行政许可。而且，《行政许可法》对有权设立行政许可的权力机关作了严格的限定，规定只有各级人民代表大会和国务院等机关才有权通过法定程序设立行政许可。这一法律的有效实施，对于建设有限和有效的政府意义重大；但是，做到这一点，需要多方面的认真配合，而且不可避免地存在阻力。因此，社会各方必须通力合作，排除障碍，使之得到完满的实现。

6.4.2 履行政府应有职能，建设有效政府

政府坚决把自己不该管的事交给企业、社群组织和市场去处理，并不等于政府放弃自己应有的职能，实行“无为而治”或者无所事事。现代市场经济体制的运转需要政府低成本地履行以下几方面的职责：（1）提供法治环境；（2）通过总量手段保持宏观经济的稳定；（3）为低收入群体提供基本的社会保障和维护社会公平；（4）在市场失灵的条件下酌情使用经济和行政手段加以弥补。

首先，政府的首要职能是为社会经济活动提供法治环境。

市场需要有鼓励公平竞争和自由创造的正式制度的支持。虽然在这类制度还没有完全建立的条件下，不完备的替代机制（如关系网络和纠纷解决、融资以及合同保障的非正式机制）可能在一定范围内发挥作用，但保护财产权利和促进竞争的法律和司法体系依然是长期经济发展的一个基本要素。

经济学深入地分析过为什么市场制度发展依赖合同实施方式和法治体系。在市场经济发展初期所谓“熟人市场”的人格化交易中，保证合同执行的双边和多边声誉与惩罚机制通常是有效的。但是，随着市场规模的扩大，许多交易体现出“生人”之间非人格化交易的特征。在这种场合，双边和多边声誉与惩罚机制难以有效地发挥作用。这样，建立一个独立公正的司法体系来保证合同实施的需要便显得极为迫切。

以前面讲到的服务业为例，尽管由于服务产品本身具有许多难以“证实”的特征而无法签订比较完备的合同，我们仍然可以认为，一个有效的司法体系将明显有助于服务业合同的实施和交易的实现。同样地，只有在这一制度框架下，企业才会变得不能不将技术改进作为重要的竞争武

器加以运用。这时，业界的逐利活动才会被引导到技术和市场创新的方向上去，从而产生成千上万、大大小小的创新性技术；而缺乏这一条件，业界的逐利活动反而会与行政权力结合起来，将能力耗费在形形色色的寻租活动中，腐蚀整个经济的效率，削弱长期发展能力。[2]所以，建立在法治基础上的现代市场经济制度，乃是转变增长模式和实现现有效率持续增长的基本前提；而现代市场的运作以保护财产权利和平等竞争的法律和司法体系的存在为前提。提供这样的前提，正是政府应尽的责任。

但在现实经济改革过程中，我们却看到大量的负面证据，表明政府在保护财产权利和公平竞争的规则方面，还做得相当不够。企业创业和创新的活动受到了形形色色的文件和规章制度的管制束缚[3]，很多部门更不遵循法治关于程序公正的要求，甚至完全撇开了法治的要求，用不为公众知晓的“内部文件”、具有很大的不确定性的“政策规定”乃至“首长批示”来“规范和管理市场”，甚至以此来牟取私利。除了效力层次很低的法规，还有太多的法律条款阻碍了人们进入生产性的经济领域，使企业家转入“灰色”地带，产生了种种不规则的交易，使腐败滋蔓开来，大大提高了我国社会经济生活中的交易成本。与此同时，通过种种手段已经在市场中占据强势地位的企业则受到了政府的进一步支持，这对其他企业也是极不公平的。

正如法学家指出的，“竞争的第一规则是它必须是平等的竞争。无平等则无竞争。竞争的第二规则是它必须是自由的竞争。无自由则无竞争。竞争的第三规则是利益至上、权利至上的竞争。无权利则无竞争。竞争的第四规则是它必须是公平的竞争。无公平则无竞争。”[4]以平等、自由、权利和公平为基本价值理念的正式制度安排，是竞争性市场机制有效运转的基础性条件。减少不利于竞争的障碍，鼓励市场进入，促进生产要素在行业内和行业之间、地区之间的流动，支持创业和市场竞争过程中的创新活动，都需要进一步在法律和司法体系上保护财产权利和平等竞争。

当然，要做到这一点并不容易。一方面，在不完善的市场制度下凭借权力致富的既得利益者往往力求通过直接干预和操纵市场规则，排除竞争者，来保持和扩大自己的既得利益和特权地位，通过权力寻租。他们力图阻碍进一步市场化的进程，强调政府加强直接管制和干预，通过弱化竞争来维护自己的强势地位。在另一方面，因市场竞争规则不公平而受损的弱势群体，在前一种势力的蒙蔽和错误舆论的误导下，往往会转向反对强化市场竞争的一端，要求加强政府的干预和控制，压制市场竞争，甚至希望回到苏联式命令经济的老路上去。这两方面的合力如果成功地弱化了竞争性市场制度的有效性，就必然会干扰通过效率改进实现经济增长模式转变的进程。[5]

国务院正在贯彻执行2004年制定的《全面推进依法行政纲要》，这是一个落实党中央关于完善社会主义经济体制决定的纲领性文件，是一个以建立法治政府为目标的十年政府改革路径图。党政领导对于推进改

革必然会遇到的障碍和阻力必须有充分的思想准备，并且下定决心为大众的利益进行改革攻坚，以坚定的政治意志和高度的政治责任感按照中共中央和国务院的部署坚定不移地推进以政府改革为核心的全面制度建设，建立起符合我国宪法原则的法律体系和公正的执法环境。

其次，通过总量手段保持宏观经济的稳定。

市场机制的有效运转，一方面要求各种商品的买卖价格真实地反映供求状况，另一方面要求价格总水平保持稳定；只有这样，各种商品的相对价格才能反映它们的相对稀缺程度。然而宏观经济学告诉我们，社会总需求大大超过可能的总供给，就会出现“过热”，社会可支配的资源数量无法支撑过高的增长速度；如社会总需求大大小于可能的总供给，就会出现“过冷”，社会可支配的资源数量没有得到充分利用。无论“过热”还是“过冷”，都不利于经济增长。因此，政府有责任通过财政政策和货币政策等宏观经济政策手段对社会需求总量进行调控，以保持宏观经济的稳定。

但在我国实践中，习惯于计划经济中行政命令手段的官员在从事宏观经济管理时，经常混淆宏观总量概念与微观结构概念之间的区别，动用项目审批等微观干预手段来解决宏观经济问题。其实，采取微观干预手段去应对宏观经济问题不但成本高昂，而且容易产生寻租环境，滋生腐败。

第三，建立健全覆盖城乡居民的社会保障体系。

建立健全覆盖全部城乡居民的、多层次的社会保障制度，为社会的稳定发展编织一张能够吸收社会震荡的安全网，是政府的一项基本职责。自1993年十四届三中全会对构建新社会保险制度的基本原则作出规定以来，12年已经过去，但建立这一体系仍然困难重重。不仅社会保障体系覆盖范围有限，即使已经覆盖的领域，也存在资金不足和效率不高的问题。至2005年8月，全国社会保障基金余额只有区区1 623亿元（见表6.8），存在着非常严重的欠账，如果不予补足，不但会使新社会保障体系的运转举步维艰，弄得不好，还会危及我国的财政安全和经济安全，更不用说扩大社会保障体系的覆盖范围了[6]。由现收现付向社会统筹和个人账户相结合的社会保障体系过渡需要解决的一个重要问题，是为我国国有企业的资本积累作出过巨大贡献，并且已经用“低工资制”形式缴纳过社会保障基金的国有企业老职工（包括“老人”和“中人”）提供补偿的问题。这一问题，我国经济学家已经提出了很长时间[7]，但始终没有根本性的进展。如果不能在这方面取得突破，很多社会问题都难以解决。

表**6.8** 历年中央财政拨入全国社保基金情况表（亿元）

项目/年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005（1～8月）	累计	占拨入资金比重（%）
中央财政预算拨款	200.00	473.48	303.91	—	170.97	—	1 148.36	70.73
国有股减持收入	—	121.78	88.10	4.08	47.04	38.80	299.80	18.47
彩票公益金收入	—	—	23.75	45.00	60.53	46.05	175.33	10.80
合计	200.00	595.26	415.76	49.08	278.54	84.85	1 623.49	100.00

资料来源：任波（2005）：《社保基金：在“边缘化”边缘》，载《财经》杂志，2005年第10期，第96页。

十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制的若干问题的决定》规定，“完善企业职工基本养老制度，坚持社会统筹与个人账户相结合，逐步做实个人账户”；“采取多种方式包括依法划转部分国有资产充实社会保障基金”。逐步做实个人账户，划转部分国有资产充实社会保障基金，可以保证社会保障体系的正常运转；不仅如此，由社保基金来行使所有者权利，还能够使我国社会主义公有制的主体作用得到加强，使作为公有制主要实现形式的股份制企业的治理结构得以完善。因而，需要尽快促成划拨部分国有资产充实社会保障基金。

第四，在市场失灵的情况下有选择地运用政府力量弥补市场的不足。

例如：对某些具有外部性的物品（如高污染产品、高社会效益产品）的生产进行调节，执行反垄断、反不公平竞争立法，等等。

经济学家通过产品是否具有非竞争性（non-rivalry，指一个人的消费并不减少它对其他使用者的供应）和非排他性（non-excludability，指使用者不能或难以被排斥在对该物品的消费之外），将产品区分为四类：一是同时具有非竞争性和非排他性的物品，即纯公共物品（publicgoods），如国防、基础教育体系、基础研究、生态环境等等，就属于这种类型，通常需要由政府提供；二是指具有竞争性和排他性的物品，即纯私人物品（privategoods），这些物品种类繁多，应由市场来提供；三是排他性比较小，但是使用边际成本比较高的物品，经济学家称之为有“拥挤现象”物品，需要通过使用者付费的原则提供；四是使用边际成本比较低，但排他性较强的物品，如防疫、防灾，通常需要由政府提供。

公共物品概念最主要的公共政策含义是，政府应当在提供这类物品上发挥基础性作用，否则就会出现供给不足的问题。由于企业提供公共物品的社会利益超过了私人利益，无法从公共物品的提供中获得足够的

回报，他们提供公共物品的激励不足以达到社会最优水平。除非政府利用税收、补贴以及其他形式的干预手段去鼓励私人投资，否则，公共物品的供应将很少。因此，大多数公共物品不能完全放给企业去处理，而是需要由政府直接提供或补贴生产。

6.4.3 建设有限和有效政府需要配套进行财政改革

建设有限和有效政府，需要国家财政顺应政府职能转变的需要，进一步改革财政体制，改善整个政府体系的动力和机制。

目前，我国为政府提供公共产品融资的财政系统存在的一个问题是，它继续将大量财政资源投入盈利性的企业；与此相对应的是，政府缺乏足够的资源来支持在义务教育、科学研究、公共卫生甚至社会治安维持等方面的公共服务。

针对这种情况，政府领导人在2000年提出了“建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架”的目标。所谓“建立公共财政的初步框架”的首要任务，是“进一步调整和优化财政收支结构，逐步减少盈利性、经营性领域投资，大力压缩行政事业经费，把经营性事业单位推向市场，将财力主要用于社会公共需要和社会保障方面”。[8]为此，国家财政要顺应政府职能转变的需要，进一步调整和优化支出结构，逐步规范公共财政支出范围；要逐步退出一般竞争性领域，逐步减少对企业的经营性发展项目、应用性研究项目的资助，增加对教育、科学、卫生、公共安全、社会保障、基础设施建设等的保障力度[9]。为了做到这一切，就要：（1）调整和优化支出结构，逐步规范公共财政支出范围，逐步退出一般竞争性领域，逐步减少对企业的经营性发展项目的直接资助，增加对教育、科学、卫生、公共安全、社会保障、基础设施建设等的保障力度；（2）对现有的政府间财政体系进行根本的改革，重新调整税收收入的分配办法，重新划分各级政府的支出责任，把提供基础教育、基本医疗和社会保障体系确定为中央政府的责任；（3）将转移支付体制从特定的补贴转向一般性的转移和收入分配制度[10]；（4）改革和完善人民代表大会制度，加强人民代表大会作为立法机关在政府预算制定和执行过程中的实际权力，最终实现政府预算的法治化。

这里需要注意的是，公共物品的提供固然需要政府出面来补充市场的不足，但并不是说，公共物品仅仅应当由政府来提供，而只是说，私人往往不愿或不能提供社会最优的数量。因此，目前世界各国无不鼓励和激励私人非政府组织（non-governmental organization，简称NGO，有时也被称作非盈利组织，non-profitable organization，简称NPO）提供公共物品。由于后者往往在组织方式、信息取得等方面具有优势，政府应当鼓励而不是限制这类组织在提供公共物品中的作用。

与此相关的是，现代社会变得愈来愈复杂，变得愈来愈多元化，社会各群体之间的利益关系变得高度多元化。在这种情况下，公共事务完

全由国家来处理，公共产品完全由政府来提供，不仅成本太高，而且副作用很大。因此，现代政治文明的一个重要内容是强调公民社会的建设，强调各种社群组织的作用。在经济领域，要充分发挥工会、商会（行业协会等社群组织）的作用，使它们能够有效保护自己成员的利益，同时进行自我教育、自我监督，实施自我纪律。

总之，转变经济增长模式、走新型工业化道路是一项迫切的任务，同时也是一项极其复杂的任务，只有成功实现这个转变，中国才能在这个发展变化的世界中真正自立自强。其中，基础性制度建设是转变经济增长模式的关键，而政府职能转变则是关键中的关键。由于政府改革的实质是政府的自我革命，而自我革命往往是比较困难的，对于在旧体制中有种种权力和利益的人来说就更加困难。但是，我们只能坚定不移地推进政府自身的改革，因为这一任务能否完成，将最终决定市场化改革和经济增长方式转变的成败。

[1] 由煤矿矿难频发暴露出来的全国数千基层官员在当地私营煤矿拥有股权问题，只不过是由于官员拥有共有财产支配权而造成的巨大腐败冰山的一个小尖，其规模已经足够惊人!

[2] 参见薛小和（2005）：《自主创新：为什么制度重于技术——访中国电子信息产业发展研究院范世涛博士》，载《经济日报》，2005年7月8日。

[3] 钱颖一教授指出，目前经济学界减少了“规制”（regulation）一词，而更多地使用“竞争政策”一词来避免为鼓励公平竞争而设计的管制政策反而抑制了市场竞争。他说：“现在经济学家开始在‘对垄断的规制’的说法上有一个转变，因为规制很容易让人误解为干预，而且这样的说法比较静态。现在更多的是说政府实施‘竞争政策’（competition policy）。这是一个更向前看的说法，更多强调的是促进市场竞争。从促进竞争这个角度来讲，可以面向未来，考虑到将来的技术变化，持一种开放的态度。”参见钱颖一（2003）：《政府与法治》，载《比较》第5辑，北京：中信出版社。

[4] 参见江平（2005）：《市场与法治》，载吴敬琏、江平主编《洪范评论》，第1卷第1辑，中国政法大学出版社，第6页。这些对竞争所要求的价值准则实际上也是区分良法与恶法的重要标准。

[5] 一种值得注意的历史现象是，在前一种人的蒙蔽和迷惑下，后一社会群体往往对于政府干预微观经济和压制竞争的行动“不但不会抗议，甚至还要喝彩，全然没有意识到自己的未来会因此受到损害”。参见拉詹、津加莱斯（2003）：《从资本家手中拯救资本主义》，北京：中信出版社，2004年，第VII～XXXIV页。

[6] 不同的机构测算的养老金欠账数字不同，从低计算也接近2万亿。2004年，根据劳动和社会保障部统计，空账数额达到 7 400 亿元。随着新的退休人员加入领取养老金行列，支付危机可能出现。参见任波（2005）：《社保基金：在“边缘化”边缘》，载《财经》2005年第10期。

[7] 例如可以参看吴敬琏（2002）：《国有股减持要解决什么问题？》，载《财经》2002年第1期。

[8] 《李岚清副总理在省部级财政专题研究班开班式上的讲话》，新华社2000年11月20日北京电。

[9] 楼继伟（2002）：《加入WTO后的中国财政改革与发展》，见王梦奎主编：《加

入世贸组织后的中国》，北京：人民出版社，2003年，第27～31页。

[10] 参见《吴敬琏论改革基本问题》III：《当代中国经济改革》第7章“财政税收体制改革”；黄佩华（2005）：《21 世纪的中国能转变经济发展模式吗？——新一代领导人所面临的财政政策选择》，余江、冯小芒译，载《比较》第18辑，北京：中信出版社。

附录1

全面提升整体竞争力是浙江经济发展的必由之路

——浙江经济发展考察报告摘要[1]（2004）

2004年4月6日～18日和5月27日～28日，我与几位同事在浙江的9个县市考察，就浙江经济如何再创新优势问题进行了调研。其间，访问了25家企业，与各界人士作了广泛的讨论。以下是我们在调查中形成的主要想法：

作为率先从计划经济的旧体制下脱颖而出的地区，浙江经过20年的高速发展，人均GDP已经超过2 000美元，达到中等收入水平，进入了工业化的后期阶段。但在新的条件下，凭借体制优势和低档次、低价格劳动密集型产品迅速发展起来的浙江经济，面临严峻的挑战。

20世纪末期，沿海（特别是江苏、广东、福建等省）民营经济的发展加速，它们的工商业和对外经济关系的基础好，基础设施、投资环境不断优化；与此同时，中西部地区多种所有制经济逐渐形成，而使浙江的经济体制优势不再那么突出。其他地区的这种发展，使一些浙江人士发出了“速度比不过广东，质量比不过上海，外向型比不上江苏，潜能比不过后发省”的警号。此外，随着国内市场逐步与国际市场全面接轨，能源、土地和淡水等基本资源的短缺对浙江企业的当前生产和未来发展构成了严重的威胁。

浙江经济要再上一个台阶，经济发展方式必须从主要靠物质资本积累的早期经济增长方式向主要靠知识积累、技术改进和效率提高的现代经济增长方式转变；经济体制必须从初级市场经济向现代市场经济转变。这主要涉及三方面内容：一是产业升级和经济的“高度化”；二是从早期初级市场经济到现代市场经济的提升；三是转变政府职能，建设适合于现代市场经济的政府。在这种转变中，政府职能从管理型的全能政府向服务型的有限政府和有效政府转变，将对实现前两项转变、从而提升浙江的整体竞争力起关键性的推动作用。

1.浙江产业升级的主要方向

浙江经济是通过劳动密集型加工工业发展起来的。这种产业的产品档次低、附加价值小、利润微薄、竞争力差，难以在日益加剧的国内外市场竞争中长期立于不败之地。正因为如此，浙江先行地区温州曾经繁荣一时的灯具、服装、纽扣等专业市场逐渐走向没落。目前政、学、企各界已经形成共识，认为浙江如果不能尽快实现产业升级，它的发展前景将不容乐观。问题在于，浙江应当沿着什么道路，朝着什么方向进行产业升级？各国经济发展的历史经验证明，这对于发展中国家能否顺利实现发展目标具有决定性的意义。

先行的工业化国家从农业国到发达工业国的经济发展，大体上可以区分为“起飞前”“初级发展”和“现代发展”三个历史阶段。在这三个阶段中，大体上采取了三种不同的增长模式[2]：在“起飞前”的阶段，经济发展主要依靠土地等自然资源的投入。它的主导产业是农业。在“早期发展”阶段，经济发展主要依靠物质资本积累和物质投入增加。它的主导产业是大量耗费资源的重化工业[3]。由于在这种增长模式下经济发展受到资源有限性的极大制约，而且物质资本（不变资本）的大量投入必然带来利润率的下降、无产阶级的贫困化等经济社会问题，先行国家在“现代发展”阶段，即工业化的中后期转向了以人力（知识能力）资本积累、技术的改进和效率的提高为主的现代发展。在这个阶段中，推动经济发展的产业，在20世纪早期是服务业，在20世纪后期，则是信息产业。不少经济学家指出，20世纪后期东亚经济发展之所以出现曲折，就是因为没有能够从粗放增长的早期增长模式成功地转向集约增长的现代增长模式。

看来，浙江目前所面对的，正是这样一个经济发展的道路和模式转换问题。据我们在考察中的了解，目前浙江占主导地位的意见是沿着先行国家的早期发展道路前行，而不是走现代发展道路以便迎头赶上。不少人认为，浙江已经进入以重化工业为主的工业化阶段，提出浙江原有的制造业“欠厚度”，应当超高速地发展基础原材料、电力、石化、冶炼、重型机械、汽车、造船等重化工业，实现“从轻型制造业为主向重型制造业为主的高级化”[4]。尽管浙江在发展服务业方面有深厚的历史积淀，部分企业前些年在发展信息产业方面也有良好的表现，但在这种思想的指导下，很多企业还是向着“重型化”的方向发展。与此同时，这种粗放方式的高投入、高消耗、低就业率等弊病也很快显示出来。

这首先表现为投资的大幅度增长。在2000年到2003年的四年中，浙江省GDP增长了57%，而固定资产投资却增加了150%。这表明，经济增长是靠大量资源投入支撑的。

这样，在浙江经济增长提速后不久，就出现了土地、能源、运力、淡水以及生态环境的全面紧张。以电力为例，在先行工业化国家的类似发展阶段，电力消耗增长率与GDP增长率的比大致为1，而浙江省2003年则高达1.7以上，造成了电力的极度紧缺。与此同时，无法从国外进口

的土地、淡水等基本生产和生活资料也成为经济发展的硬约束。

以上的情况说明，这种高投入、高能耗、高排放、大量耗费资源的粗放发展方式是不可能持续的。作为一个资源禀赋大大低于世界平均水平的后起国家，我们必须发挥“后发优势”，即充分汲取先行国家的经验，转到现代经济发展道路上来，靠效率提高为主的内涵增长方式实现持续发展。这对于自然资源贫乏的浙江甚至中国来说都是至关重要的。

为了“扬长避短”和发挥“后发优势”，从发展的需要来看，浙江必须在以下几方面做出更为积极的努力：一是建立完备的教育体系和提高各类教育的质量，使浙江的人力资本逐步积累；二是努力研发和应用新技术，特别是信息技术（IT），实现产品升级和技术升级；三是发展服务业，以便改善在现代经济活动中日益占重要地位的交易活动，使人们越来越多的交易活动变得更为简单和快捷，降低交易成本和提升产品的附加价值；四是大力发展信息产业，用信息技术改造传统产业，使浙江产业沿着现代经济发展的路径得到提升；五是努力提高企业的核心能力，创建自主品牌和参与国际竞争，促使有条件的企业由为外商做代工（OEM）、代客设计（ODM）升级为自有品牌制造商（OBM）。

2.企业制度和市场组织的完善

要顺利实现由粗放到集约的经济增长方式转变，关键是要有一个好的经济体制，对于浙江来说，就是把已经初步建立起来的初级市场经济提升为现代市场经济，这必须从企业制度和市场组织两方面进行。

2.1 提升企业制度，优化管理模式

在浙江经济的发展初期，基本的企业组织形式是个体业主拥有的家庭作坊或“前店后厂”的家庭厂商。在企业规模扩大、雇员增多、业务越来越复杂的情况下，原有的企业组织形式就不再适应，需要提升。

世界各国经济发展的历史表明，大中型企业在企业制度演化上的主流趋势，是向产权社会化、经营集中化的股份公司转化。但是，目前浙江绝大多数企业在步入营业额逾1～2亿元的中型企业后的一般做法，是组成具有“核心层”、“紧密层”、“松散层”、“协作层”等多个层次的“企业集团”。这种多级法人制的企业往往由于各“成员企业”之间存在利益冲突而成为一个缺乏统一意志和统一步调的诸侯联盟，造成资金分散、相互拆台、为了取得局部利益不惜损害整体利益等不良后果。因此，一些企业正在努力将自己整合成多事业部制的公司。政府和社会各界都应当支持他们的这种努力，为我国大公司的成长提供更好的条件。

应当注意的是，并不是所有的企业都需要改组为公司制的现代企业。不同行业、处于不同发展阶段和具有不同历史背景的企业要求不同的企业组织形式。即使在发达的市场经济中，也是少数大企业和为数众

多的小企业并存的。不过，在现代市场经济中的小企业，也必须是具有自己核心竞争力的“专、精、特”企业，在企业组织与管理上必须是严密和有效的。

无论是大中型企业还是小型企业，改善组织和管理的关键都在于引进经理人员、会计人员、工程师、高级技工等专业人员，充分发挥他们的作用。浙江很多企业都是家族企业，或是由家族企业演变而来，如何保证引进的专业人员与业主以及业主的家族成员和衷共济地共事，是一个企业能否在现代市场的激烈竞争中站稳脚跟的关键。从目前的情况看，家族企业引入职业经理人等专业人员还存在不少障碍，例如，业主家族和企业的文化氛围排斥外部优秀人才，法律对职业经理人的权利和利益保障不足，职业经理人本身的管理经验不全面，专业人员缺乏高尚的职业道德等，都影响了企业的有效运营。要改变这种情况，需要各方面的共同努力。

2.2 实现由早期市场经济到现代市场经济的提升

关于市场状况的改变，目前在浙江最受瞩目的，是市场的“业态升级”。在浙江经济早期发展中，采取“三现交易”（现场、现金、现货交易）作为主要交易形式，这种交易方式辐射范围有限，交易成本偏高，交易规模难以有大的扩展，甚至会逐渐走向萎缩。目前浙江一些地方，如义乌、绍兴的专业市场正在进行从“三现交易”到以贸易公司为中介的业态升级，并且已经取得一定的成效。

应当注意的是，即使浙江的专业市场升级到了以商业企业为中介的交换，也还不能说浙江的市场“业态”已经从早期市场经济提升到了现代市场经济。

根据新制度经济学家道格拉斯·诺斯的学说，市场交换有三个递进的发展阶段，这就是：（1）在熟人之间重复进行的地方性人格化交换；（2）由交易双方所属的族群、商会、宗教等共同体实施合约的初步非人格化交换，即早期市场经济；（3）通常在陌生人之间进行的范围扩大、由第三方（通常是正式法庭）保证合同实施的非人格化交换，即现代市场经济。显然，浙江大部分地区的市场还处在从第（1）种交换形态到第（2）种交换形态的过渡之中。我们的任务，是要创造条件，进一步实现由第（2）种交换形态到第（3）种交换形态的过渡。

现代市场经济有三个最重要的特征：一是上述高级形态的非人格化交换占主导地位；二是交易部门，即商业、金融、电信等服务业高度发展，使流通“业态”能够提升到用现代信息技术装备起来的全球化的供应链管理；三是建立在法治的基础之上，由公正的第三方来实施合同。

在现代市场经济中，服务业的高度发展对于降低在总成本中日益占有重要地位的交易成本具有决定性的作用[5]。浙江服务业在历史上曾经有过较好的基础。中华人民共和国成立以来，在计划经济体制下发展缓

慢。改革以后仍无大的起色。在最近几年“重点发展重化工业”的浪潮中，服务业在浙江GDP中的比重不升反降[6]。这对于浙江省改善经济结构和提高经济效率是极其不利的。当务之急，是加快发展流通业、金融业、电信业和其他服务业，浙江就能在建立现代市场经济的过程中保持自己的领先地位，使自己的竞争优势得到确立。

3.建设有限政府和有效政府

促进浙江产业升级和提升浙江经济形态的关键在于转变各级政府的职能，建设适合于现代市场经济的服务型政府。与计划经济下的从宏观到微观、什么事都管的全能政府相比较，这种服务型政府既是有限的政府，又是有效的政府。

3.1 限制各级党政机关配置资源和进行微观干预的权力

在过去20多年中，浙江许多地方党政领导机关对待企业的态度比较开明，使企业的经营环境较为宽松。这也是浙江民营经济能够较快成长的重要原因之一。然而与现代市场经济的要求相比较，浙江各级政府仍然拥有过多的经济资源的支配权和对企业微观活动的干预权。特别是近年来各地加强政府对经济建设和经济发展的领导以后，许多地方党政领导用自己掌握的土地资源和银行信贷资源来“经营城市”，按照自己制定的“产业规划”来发展“支柱产业”，按照“重点扶持企业”名单“扶大、扶优、扶强”。

政府充当重要经济资源的配置者和介入企业的微观经济活动，是违背市场经济的基本原则的。这既会造成资源的误配置和效率损失，也是滋生腐败的重要根源。在浙江的不少地方，我们都可以看到浪费土地等极度稀缺的资源的情况，表明政府成为稀缺资源的基本配置者具有较大的负面作用。某些地方政府对造假、售假等行为“睁只眼，闭只眼”，执法不力，甚至包庇纵容[7]，也给我们提出了警示：政府与企业的关系不应过于紧密，否则就很容易造成裁判员和运动员合一，产生党政官员弄权枉法、以权谋私等弊病。

在我们召开的座谈会上，有不少地、县领导提出这样的指导原则：凡是市场能管、百姓自己能管、民间组织能管的事情，政府都不要管；市场现在还管不了的微观经济活动，也要创造条件让市场去管；即使政府不能不管的事情，也应当尽量运用市场手段和经济杠杆进行间接调控。例如，宁波地区工业用水极度紧缺，运用价格杠杆进行调节，就比采用工业用水配给制更富有弹性和更有利于提高水资源的使用效率。一位企业家说得好，浙江应当利用7月1日《中华人民共和国行政许可法》即将生效的机会，全面系统地对行政审批作一次彻底的清理，以便像改革初期率先发展民营中小企业一样，率先取消审批制度，进行一次新的制度创新。

3.2 有效地执行政府的服务职能

政府淡出市场并与企业保持距离，并不意味着政府应当无所作为。在现代市场经济中，政府在设定和执行市场规则、保持宏观经济稳定、对特殊行业进行监管、主持社会公正等方面起着重要的作用。目前各级政府机构一方面对不该管的事管得太多，另一方面又有许多该管的事没有管。浙江企业迫切要求政府在以下方面加强政府的服务功能：

1.实现政务公开和依法行政。目前浙江的电子政务硬件设施是比较完备的，但应用却显得不足。政府必须对公共信息的公开化作出明确规定，将各种法规和政府的主要政策措施都通过政府网页公之于众，便于群众监督，并使企业和居民个人对于自己的行为后果具有可预测性，使官、民的行为都受到法律的约束。

2.切实保护产权和严格执法。在现代市场经济的交易中，政府作为公正的第三方保证合同得到实施是一个不可或缺的前提。为了提升浙江的市场“业态”，必须实行法治。加速企业核心技术开发的关键在于切实保护知识产权，使创新者得到利益。目前产权（特别是知识产权）得不到有效保护的现象仍然相当广泛地存在，这种状况必须尽快加以改变。

3.改善文教设施和商贸环境。近年来，浙江各地在道路、大楼、广场、绿地等城市“硬件”建设上下了很大的力气，但对文化、教育、信息等“软环境”建设却有所忽视。实际上，为了留住本地的厂商、吸引外地厂商，“软环境”的改善较之“硬环境”的建设更加重要，各级政府应当对它付出更大的努力。

4.加强对小企业的扶持力度。在以往20多年中，浙江的竞争优势在很大程度上得益于小企业的快速成长。但是近年来，一些地方对小企业的支持有所减弱。例如，有定量补贴的中小企业贷款担保是繁荣中小企业的一项重要举措，而浙江全省179家企业信用担保机构中只有27家获得财政补贴或商会的补贴，这就使它们收取的保费过高，分担风险的能力十分有限。为了保持浙江经济的活力，这种忽视小企业的倾向应当及时加以扭转，大力改善小企业的融资环境，完善对中小企业的社会服务体系。

5.充分发挥民间组织的作用。社群组织的发展壮大，是建设现代市场经济的重要环节。温州等地在建设民间商会和发挥其作用（如树立地区品牌、维护企业权益、提供技术培训、开发共用技术、与政府沟通和加强企业自律等）方面，创造了许多好经验。政府应当在全面总结它们经验的基础上，大力推广它们好的做法，使民间商会有效地处理行业公共事务。

[1] 见国务院发展研究中心《调查研究报告》2004年第93号（总第2152号），2004年7月21日。

[2] 增长方式、增长类型的这种变化最先是由萨缪尔森在他的《经济学》教科书中加以

总结的。参见《经济学》（第12版），北京：中国发展出版社，1992年版，第1316～1358页。

[3] 1931年德国经济学家霍夫曼把这种增长模式外推到工业化的中后期，提出重工业将在工业化中后期愈益占有主导地位的所谓“霍夫曼经验定理”。不过20世纪欧美国家的工业化并不是按这一“定理”进行的。

[4] 《寻找重化工业时代的浙江特色》，载《浙江日报》2004年3月19日。

[5] 据沃利斯和诺斯计算，20世纪80年代美国国民收入的45%以上被用于交易，而在一个世纪以前，这个比例只有20%（诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海：上海三联书店，1994年版，第38页）。香港利丰集团董事长冯国经指出，在从购入原料直到进入消费者手中的整个供应链中，制造成本只占1/4，而处理交易的成本要占3/4（利丰研究中心编著：《供应链管理：香港利丰集团的实践》，中国人民大学出版社，2003年版，第9～10页）。因此，发展服务业对于降低总成本和提高社会的整体效率具有重要意义。

[6] 2003年，浙江省第三产业的增加值占国内生产总值的 39.7%，仍大大低于当代典型中等收入国家的平均水平。

[7] 例如，一位赴浙江采访“假奶粉”源头的记者写道：“在浙江苍南，一些企业都已经向《新民周刊》记者自曝家丑，但某些政府部门在接受采访时依然套话连篇，矢口否认当地企业生产劣质奶粉。”参见《新民周刊》2004年4月26日～5月2日刊。

附录2

“十一五”时期必须认真解决工业化道路和增长模式的问题[1]（2005）

2004年在“宏观调控”声中度过，虽有小惊，却无大险。然而令人深思的是：改革开放以来，增长稍一加速，不要多久就会因为资源瓶颈收紧、通胀压力增加而不得不减速调整的情况已经发生过多次，以后还会不会再次发生？我们能不能靠这种高投入、低效率的粗放型的经济增长模式稳步地实现工业化和现代化的目标？

当前，国家正在编制“十一五”规划。在这个关键时刻，我们必须冷静思考，认真解决工业化道路和增长模式问题。

（一）

十六大以来，党中央反复重申要“走出一条新型的工业化道路”。但是直到现在，对于什么是新型的工业化道路，干部和群众中的认识差异仍然很大，具体执行自然也就难免出现偏差。

“新型”是相对于“旧型”而言的。所谓旧型的工业化道路，指的是先行工业化国家在工业化早期走过的道路。它的主要特点，是依靠大量投资实现增长。斯大林优先发展重工业的工业化路线，实际是旧型工业化道路在社会主义条件下的变形。

至于新型的工业化道路，则是指先行工业化国家在第二次产业革命以来的现代经济增长阶段所走的道路。现代经济增长最重要的特点在于，经济增长主要不是靠资本和其他资源的投入，而是靠人力资本（人的知识和能力）的积累和效率提高实现的。

根据20世纪50年代以来许多经济学家的研究，现代经济增长中效率提高有三个主要的源泉：

第一，“基于科学的技术”的广泛运用。在这之前，技术进步的主要

内容是基于经验的小改小革。第二次产业革命以后，对科学发现和技术创新激励的制度化大大激发了高素质人才的创造热情和企业在生产中运用新技术的积极性，于是新工艺、新材料、新能源、新产品源源不断地产生并且得到了广泛的运用，使技术进步加速进行。

第二，服务业超越工业的迅猛发展。20世纪初期以来英国和美国经济中增长最快的产业，并不是有些经济学家在工业化中期所预言的工业，特别是其中的重工业，而是服务业，特别是从事工农业产前、产中和产后服务的生产性服务业。服务业的发展，对于成本（尤其是其中的交易成本）的降低起了至关重要的作用。这时工业已经和服务业融为一体，因此后期工业化又被称为“服务业—工业化”。

第三，现代信息技术在各行业的运用，使经济的整体效率得到空前提高。而尚未完成工业化的后进国家当然也要在工业化过程中择机运用这一技术来提高效率，“用信息化带动工业化”。

（二）

我国在第一个五年计划以后沿袭苏联的传统工业化道路，不惜付出沉重的资源代价发展重工业，以便尽快在工农业产值上赶上和超过西方国家。这种高投入、低效率的增长模式，造成了极其严重的经济和政治后果。改革开放以来，党中央反复强调了提高经济效益、转变增长方式的必要性。但令人遗憾的是，这方面的收效并不明显。除了认识偏差外，起了重要阻碍作用的，是许多与传统工业化道路和增长模式相配套的制度和政策遗产还严重存在。比如，各级政府和政府官员仍然拥有许多与社会主义市场经济不相称的资源配置权力；总产值仍然在干部考核、经济发展水平排名、社会各界对政府官员政绩评定时起主导作用；以生产型增值税为主要税种的财政制度还在激励着各级政府官员把工作重点放在发展价高利大的重化工业上；此外，计划经济体制下与传统工业化道路相配套的土地、资本、劳动力、外汇等生产要素的低价政策和无偿划拨制度造成了成本扭曲和社会稀缺资源的滥用，等等。由于这些条件的存在，一遇到适当的时机，就容易引起工业化道路的偏离。

我国“十五”计划提出要以经济结构调整为主线。从提高资源配置效率着眼，这种提法无疑是正确的。问题是经济结构到底是由市场通过价格机制、还是由政府通过行政命令来进行调整，以及向何处调整。在前面提到的制度和政策环境下，许多政府官员把产业结构优化理解为发展产值大、收入多的重化工业，于是运用自己配置资源的权力，不顾资源禀赋是否具备比较优势，片面推行产业结构的“重型化”，而在知识积累、效率提高、技术创新和提高附加价值上却缺乏动力和放松了努力。目前这种依靠高投入、高耗能、高资本积累所带动的经济增长和工业化，已经引发了一系列经济和社会问题，并且给国民经济的持续稳定增长带来威胁。采取这样的增长模式，产值上去了，人民却没有得到多少实惠。就像在经济委员会的讨论中有的委员所说，我们消耗了大量不可

再生资源，承受着环境污染，背负着“倾销”的恶名，利润的大头却不在我们手里。与此同时，一些原本在发展高新技术产业或服务业方面很有优势的省市，却要向“重型化”转型。一些严重缺水的地区却把大量耗水的冶金和化学工业确定为重点发展的支柱产业。片面追求重型化和高产值的结果是，我国一些地区和行业出现了资源严重短缺、环境急剧恶化，就业矛盾尖锐的状况，蕴含着极大的风险。正如胡锦涛总书记在2004年9月的中共十六届四中全会的讲话所指出：“如果不从根本上转变经济增长方式，能源将无以为继，生态环境将不堪重负。那样，我们不仅无法向人民交代，也无法向历史、向子孙后代交代。”

（三）

正如去年底召开的中央经济工作会议所指出，我们“必须坚决扭转高消耗、高污染、低产出的状况，全面转变经济增长方式，逐步构建节约型的产业结构和消费结构，走出一条具有中国特色的节约型发展道路。”中国在节约资源和提高效率方面大有潜力，只要方针明确、方法得当，我们完全可以走出一条符合我国国情的新型工业化道路。

我认为，目前特别需要在以下几方面作出积极努力：

第一，切实转变在传统工业化模式下形成的思维定势，认真树立科学发展观，把节约资源、提高效率、实现持续稳定增长作为我国的基本国策。

第二，大力促进科学繁荣和技术进步。最重要的是要实现能够激励科学发现和技术创新的机制的制度化。同时，要厉行教育改革和推动教育发展，加强人力资本的积累。

第三，大力发展服务业，力求以最少的资源消耗生产最大的价值。工业企业要从简单加工向产业价值链的自主研发、品牌营销等生产性服务环节延伸，努力提高产品的附加价值。政府也应当为服务业的发展提供更好的营运环境。

第四，要扭转我国信息产业发展重“硬件”、轻“软件”，重生产、轻服务的偏向，加强信息产业的服务功能，推动信息技术在各行业的应用，促进国民经济整体效率的提高。

第五，加快经济体制改革，消除价格扭曲，弱化政府配置资源的权力，发挥市场在资源配置中的基础性作用。

[1] 本文为本书作者在全国政协第十届全国委员会第三次会议上的发言（2005年3月7日），主体部分曾以《破解增长模式新课题》为题刊发在《文汇报》2005年3月9日第8版上。

附录3

广东发展转型的机遇与挑战[1]（2008）

30年来，广东一直走在改革开放的前列，取得了举世公认的成就。20世纪80年代初期，广东之所以有名，是因为它先行了一步，率先在全国推进改革开放。经过30年的努力，社会主义市场经济体系已经在广东初步建立起来。目前广东面临的任务，是在现代市场经济体制的基础上，实现经济发展方式的转型，建立现代产业体系。为了完成这一伟大而艰巨的任务，我们必须应对一系列挑战，其中某些挑战还相当严峻。但是，只要我们能够成功地应对这些挑战，解决前进中必然遇到的障碍和问题，广东的经济社会发展就会迈上一个新的台阶，成为我国富裕、民主、文明、和谐社会的一个首善之区。

一、广东的成就和不足

（一）三十年来，广东的经济发展已经取得了巨大的成就，成为中国最有活力的地区之一

广东发展成就的首要表现，是已经把社会主义市场经济的基本框架搭建起来。因为有了这样一个好的体制，经济实现了高速增长，地区生产总值（GDP）30年增长了约40倍。在全国范围内，广东的增长速度已经连续23年居于首位。按常住人口计算，广东的人均GDP2007年已经超过4 000美元。按照联合国、世界银行的分类标准，已经达到了上中等收入国家水平。目前中国的收入水平是在下中等收入国家的范围内，而广东经济在全国来说已走到了前列。广东城乡居民生活水平普遍得到提高，2003~2006年，城镇居民和农村居民人均可支配收入和人均纯收入年均分别增长7.6%和4.6%。

（二）为了更上一层楼，首先要以现代市场经济为参照系，找到广东的差距

西方国家在工业化的初期确立了市场经济制度。接着在20世纪，特别是20世纪后期，把早期的市场经济提升为现代市场经济。现代市场经济具有多方面的特点，我这里只从它的产业布局和产业结构的角度说一说，用以作为广东建设现代产业体系的参照系。

在西方国家工业化早期阶段，产业布局的基本趋势是农村的剩余劳动力向城市的制造业、服务业等非农产业转移，大城市成为制造业的聚集地。但是到了20世纪中后期，发达国家城市的产业布局出现了新的趋势，这就是专业化。这种专业化主要表现为两个方面：一个方面是服务业分化为多种多样的行业，集中在大城市里；另一方面就是制造业逐渐从大城市移出，分散到中小城市，形成专业化的产业集群。

服务业在20世纪迅速发展成为规模庞大、支系纷繁的大产业。由于服务业的各个支系间关系密切，需要互相支持，在空间上不能分布得过于分散，大城市就成了服务业的聚集地。正如经济学告诉我们的，服务业的主要经济功能，是降低经济主体之间进行交易的成本；所以聚集了多种服务行业的大城市（中心城市）就能够通过把它们的业务活动辐射到广大地区，进而带动整个地区的经济发展。

在大多数发达国家，作为制造业集中地的中小城市有一个特点，就是它们大多是专业化的。某一个城市往往见长于某一个专业，包括这个城市里的服务往往也是针对这种产业的。由于这种专业化有利于同行间知识和技术的交流，因而能够带来规模经济的好处。例如前段时间我们在苏州研究苏州产业提升问题时，遇到一个怎样留住专业人员的问题，就是有些从西部地区招聘过来的专业人员，没有呆几天就流动到上海去了。通常人们对这个问题的解释是：上海作为一个大城市，拥有更便利的生活条件和丰富的文化、娱乐生活，较之苏州有更大的吸引力。我们觉得这个回答并不能令人满意，因为苏州的生活条件并不比上海差，而且离上海也很近，只要解决交通问题，各种上海的文化和娱乐活动都能够享受。后来一些专业人员向我们讲了一个我们觉得可能更重要的原因，就是他们觉得在苏州没有很多同行能够一起讨论专业方面的问题。他们说，虽然在这里生活不错，但是没有人交流，过几年在专业上就会落后，所以不能呆在这里。大家都知道，硅谷有一个很重要的优势，就是那里有一些咖啡店，互不相识的人可以在那里自由讨论各种专业问题，很多创意都是在这种讨论中产生的。于是我们悟出了一个道理，就是在一个城市里从事相同专业的人一定要达到一定的数量级，使同专业的同行能够交流信息，激发出创造性的思想。显然，专业化有助于从事相同专业的人达到这个数量级。

制造业向中小城市转移的另一个好处，是能够带动周边农村经济的发展。20世纪中期发达国家城乡差别的缩小，与这种转移有直接的关系。

在产业结构方面，工业化的后期阶段跟工业化的早期阶段有一个很大的区别，就是服务业有了很大的发展。服务业的发展在工业化的中期

就超过了制造业，成为国民经济中最大的产业，而且由于服务业能够降低在现代经济的总成本中日益占有主要地位的交易成本，因而是一个能够带动整个国民经济发展的产业。

在我国“十一五”规划制定的过程中，曾经发生过一场很大的争论。在2003年开始酝酿“十一五”的时候，占主导地位的观点是引用西方较早时期的一种说法，也是在苏联占优势地位的一种说法，就是说世界各国的经济发展，基本上是沿着农业→轻工业→重工业→高新技术产业→服务业的轨迹进行的；中国经济现在发展到了工业化的中后期，就进入了“重化工业化阶段”。国务院发展研究中心的几位同志写文章宣传这种观点，在全国得到了广泛的响应。许多地区都提出，我们这里的经济发展也进入了“重化工业化阶段”，应当实现经济的“重型化”。于是，出现了向资本密集型的重化工业大规模投资的热潮。

“十一五”规划到底应该贯彻什么样的思想呢？从各省报到发改委的“初步设想”看，大多数是要大力发展重化工业，实现经济结构的“重型化”。一些发展经济学的研究人员和国家发改委做规划的同志对各国经济发展的历史作了全面研究，才发现这个所谓世界各国的产业结构变化“规律”并不存在。的确，在19世纪末、20世纪初，曾经有一些西方经济学派根据西方国家工业化初期的实践推论，到了工业化的后期，重工业会在国民经济中占有优先的地位。但是，也有一些经济学家，比如说马克思，是对这种靠投资驱动的增长模式持否定态度的。马克思从这种增长模式必然导致的投资与消费失衡、劳动者阶级贫困化以及阶级矛盾尖锐化等消极后果得出结论：资本主义将因此走向灭亡。不过在19世纪末第二次产业革命发生之后，发达国家的粗放增长模式发生了根本性的转变，从投资驱动的增长模式转变为技术进步和效率提高驱动的集约增长模式。发达国家的制造业在20世纪初期达到GDP的40%左右的峰值以后，服务业异军突起，很快成为在国民经济中占有最大份额的产业部门。制造业本身也发生了巨大的变化。这种改变的特点是与服务业相融合，出现了制造业“服务化”的趋势，也就是制造业企业中的服务业务的成分越来越大。

1993年，台湾宏碁电脑的创始人施振荣用“微笑曲线”来描绘现代制造业的价值链特征。他指出，现代制造业价值链前后两端的服务业务，包括前端的研发、设计，后端的品牌营销、渠道管理、售后服务等附加价值都比较高，中段的加工、组装的附加价值则很低。当时，由于汇率放开，台湾宏碁等从事加工装配的制造业代工企业受到很大压力，施振荣要求宏碁从做电脑装配向“微笑曲线”的两端延伸。产品的知识和技术含量就提高了，所以附加价值和盈利率也提高了。

我在2005年出版的著作《中国增长模式抉择》中详细讨论了这个问题。2006年出版的著作《呼唤法治的市场经济》中，也有好几篇文章是阐述这个问题的。

（三）广东经济的不足之处

把先行工业化国家在后期发展中形成的产业格局用作参照系，我们广东的经济存在以下一些问题：

1.大城市“摊大饼”式的发展带来的问题

大城市用一种不断扩大空间规模的“摊大饼”方式发展，这不仅仅是广东的问题，而且是全国都普遍存在的问题。为什么会出现这样的问题呢?2006年，一些美国城市化专家在他们的《中国城市化的经验与前景》的课题报告中提出，问题的症结是：西方国家城市化的过程大体上是一种自发的过程，而中国的城市化是在政府的规划下进行的；中国按照各个城市的行政级别高低来确定它们支配资源权力的大小；城市的级别愈高，支配资源的权力也愈大。一般说来，大城市的行政级别高，拥有的可支配资源也多，于是它们就把大量的资源投放在本市的建设上。城市的规模不够大，就扩大规模，于是它们就像“摊大饼”似的扩张开来了。在这样的大城市中，百业混杂，专业化程度低，而且把一部分乡村也包容在城市里面。他们报告里有一个图，对比了巴黎和上海。巴黎的城乡结合部很短，而上海的城乡结合部很长，城乡是混在一起的。这造成一些什么问题呢？一是这些大城市服务业的聚集程度不够高，辐射力不够强；二是服务业跟制造业混在一起，因而制造业的专业化程度也很低；三是由于把制造业放在大城市周边的一些开发区，跟农村相隔绝，对农村经济的带动作用比较弱。

从上面的视角来观察，我觉得广东的产业布局存在下面一些问题：

第一，广州、深圳等中心城市的金融、物流、研发设计等专业服务业的聚集程度不够高，带动全省经济发展的辐射力不够强。按理说，聚集了大量服务机构的中心城市，它对广大地区经济的带动作用应当是很大的。早在20世纪80年代初期，薛暮桥等老一代经济学家就提出，要“以中心城市为依托组织经济网络”，也就是要发挥城市金融、商业等服务业的辐射作用来带动经济的发展。但在当时，一则计划经济的行政管理体系还没有打破，二则服务业自身的发展水平也很低，所以这个正确的口号，落实下来就变成搞了一批“副省级”的“计划单列市”，没有真正冲破条块分割，形成市场经济网络。

现在情况当然已经有了很大的改变。但是如果我们把珠江三角洲和长江三角洲作对比，就会发现珠江三角洲有一个明显的弱点，就是没有一个像上海那样的辐射力很强的中心城市。当然长江三角洲也有自己的问题：它有三个省级行政区划，存在条块分割的问题；但是它到底有上海这样的一个集聚了较强服务业的大城市，通过商品市场和金融市场上的交易活动，把整个长江三角洲联系和带动起来。而珠江三角洲的广州、深圳等城市都起不到那样的作用。

其实我们广东的条件也并不天生地差到哪里去，因为我们这里有一

个比长江三角洲的上海要强的中心城市，这就是服务业具有很强竞争力和辐射力的国际大都市——香港。香港的服务业，包括金融业、商贸业，以及为金融、商贸业提供专业服务的律师、会计师等整套支持性行业，体系完备，具有很高的专业水平。问题在于，国家对香港实行“一国两制”的政策，按照WTO的规则，内地和香港又分属两个不同的关税区。我们需要想出一些变通的办法，打通内地和香港特区之间的关系，就能够用香港之长补内地之短，发挥服务业的辐射和带动作用。

第二，临近广州、深圳等大城市的中小城市有相当程度的制造业企业聚集，但行业错杂，专业化程度比较低，因而产品的知识含量和附加价值水平也难以提升。远离大城市的中小城市，比如说东西两翼和山区五市等地的制造业还很薄弱，很难把农村带动起来。这样，珠江三角洲地区和东西两翼、山区五市之间的经济发展水平差距就拉得很大。

2.产业结构的缺点

由于广东所采取的增长模式和全国各地相同，都是主要靠土地、资本等要素投入和出口需求拉动的粗放增长模式，由此带来了产业结构偏工、偏重而服务业发展不足的缺点，而且长期未能消除。

苏联早在20世纪60年代后期就已经发现靠要素投入拉动的增长模式的弊病。我们在改革开放以来也一直在讨论这个问题，“九五”计划明确提出要实现增长方式的根本转变，可是一直没有转变过来，所以“十一五”又把实现这一转变提到一个很高的高度。但是由于实现这种转变不但要解决认识问题，还要解决体制障碍问题，因而转得还是比较慢。于是，我们在产业结构上就出现了一些问题，其中一个重要表现就是产业结构过分向制造业倾斜，而服务业发展严重不足。现在全国人均GDP已经达到下中等收入国家的水平，但是服务业占GDP的比重只有40%左右，不但低于中等收入国家的平均水平，而且低于低收入国家，比如印度（52%）。广东的情况并不比其他省区好。目前广东人均GDP已经达到了上中等收入国家的水平，但GDP中服务业比重只有42.3%（前几年最高时曾经达到过47%，近几年不升反降）。在全国的中等以上城市中，广州和深圳的服务业比重也比较低，2006年，前者是57.6%，后者是47.4%，分别比北京低15到26个百分点，比香港更是低了32到42个百分点。

关于出口拉动，这是以日本为代表的东亚国家想出来的、能够弥补在高投资的情况下内需不足的一个很聪明的办法。为了达到增加出口的目的，日本和东亚的一些国家和地区，在二战后采用了由于大力发扬政府的作用来增加出口创汇而被称为“新重商主义”的出口导向政策。所谓出口导向政策中一项重要的举措，就是把本币的汇率压得很低，以便从经济上限制进口和增加出口。首先是日本，后来韩国、马来西亚、印尼和中国台湾都先后采取了这种办法，并且取得了相当大的成功。中国在改革开放后，从原来的进口替代政策逐步地转到这种出口导向政策。1994年进行的汇率改革使人民币深度贬值，这标志着我国在对外经济方

面完全转向出口导向政策。这一政策起到了非常好的作用。1994年以后中国出口贸易高速增长，外汇结余大幅度增加，是与采取这一政策直接相关的。

但是和东亚这些国家和地区一样，出口导向政策执行了10年、20年以后，就出现了一些新的问题，需要对原有政策进行调整，不调整会引发经济出现大问题。到了21世纪初期，我们也就出现了采取出口导向政策的国家和地区在20世纪80年代中后期出现的问题。从宏观经济方面看，主要表现为外汇储备大量增长造成的愈来愈大的本币升值压力，如果不能及时调整出口导向政策，势必造成货币超发、流动性泛滥和由此引起的资产价格泡沫的形成、通货膨胀等问题。从微观经济方面看，则主要表现为固化低附加值、低盈利性的产业结构，阻碍产业的提升。

广东是一个出口大省，这些问题对广东产业结构的影响也显得特别突出，主要表现为加工制造业所占比重过大。近年来，重化工业高速发展，似乎结构矛盾不但未能缓解，还有所加剧。

3.制造业的弱点

广东制造业的弱点也跟全国一样，以原材料生产和加工组装为主，知识含量不足，附加价值较低，利润很薄，离现代市场经济中的“先进制造业”有相当大的距离。

手里没有广东加工制造业的有关数据，我就说一说经常被引用来说明全国情况的一个典型事例。《华尔街日报》在2004年1月发表了一篇文章，标题是“中国高速增长巩固了美国的世界经济霸权”。为什么这么说呢？文章指出，中国的经济发展主要是靠加工制造业，为外国企业做“代工”。这样的制造业的快速发展，加强了美国的经济力量。这篇文章举了一个典型的例子，讲的是世界上最大的一家鼠标制造商罗技（Logitech）公司在苏州加工制造鼠标的故事。罗技是一家美国和瑞士的合资公司，它的制造厂在苏州。根据2003年的数据，罗技生产的鼠标在美国平均零售价是40美元。它的价值链是这样切割和分配的：罗技自己拿了20%，8美元；批发商、零售商拿了37.5%，15美元；元器件供应商拿了35%，14美元；最后剩下7.5%——3美元是归苏州工厂的。苏州工厂的几千名工人的工资、水电费、管理费加在一起分这3美元。这篇文章最后说，罗技的苏州工厂就是中国经济的缩影。2005年政协常委会讨论“十一五”规划时，一位委员指出：中国主要从事加工贸易，产品的科技含量和附加值低所造成的结果是，“我们消耗了大量不可再生资源，承受着环境污染、背负着倾销的恶名，可是利润都被人家赚了大头”。这种情况必须改变。

应该说，加工贸易在改革开放初期曾经起过很好的作用，但是不能永远这样干下去。现在已经出现这样一种情况，中国人卖什么什么就掉价，买什么什么就涨价。比如铁矿石等原材料连续几年大幅度涨价，连海运价格都跟着涨上去了。一些国家指责我们把石油买贵了，我们说中

国的石油消费量只占世界消费总量的1/10，我们怎么有能力把它买贵了呢？他们的回答是，你们学经济的人难道不知道吗，决定价格的不是总量，而是增量，最近10年世界石油消费增量中，中国占1/3。当然这是一个有争论的问题，但是我们必须考虑这种大量耗费资源和破坏环境的增长方式是不是有利于中国人民的福祉。

4.社会治理方面的问题

前面讲的是经济布局和产业结构的问题。但是，我们在讨论增长方式转变、研究经济结构和布局问题的时候，决不能离开机制和体制问题。这些问题追根溯源，都会归结到制度的问题，特别是社会治理的问题，这就涉及到政府在经济中的作用定位和它的职能转变问题。我国的增长模式和产业布局存在严重的缺陷，我认为有以下这样一些社会治理体制方面的原因：

第一，政府“规划”“管制”“整合”资源的作用过大，妨碍市场充分发挥在资源配置中的基础性作用。十四大在确定社会主义市场经济的改革目标的时候，给市场经济下了一个定义，指出市场经济就是市场在资源配置中起基础性作用的经济。从2006年以来，胡锦涛总书记也在多次讲话中讲到，要坚定不移地推进改革开放，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。

2002年和2004年，也就是CEPA实施之前和之后，我曾经两次参加全国政协召开的“内地和香港共同繁荣讨论会”，与香港学界和企业界的朋友开会讨论如何实现内地和香港之间的合作。关于加强合作的障碍，香港方面的朋友认为主要在于内地各级政府对微观经济活动的干预太多，以及由此引起的地方保护主义。内地的有些与会者却认为，问题在于香港实行“积极的不干预政策”，政府在资源配置中的作用太弱。我看后面这些同志可能对社会主义市场经济的概念有所误解，在充分发挥市场在资源配置中的基础性作用这一点上，内地应该和香港没有区别。

第二，各级政府与本地区经济关系过于密切，容易形成地方保护和“条块分割”。我们和香港朋友讨论航空港和海港整合时，他们指出，现在世界上通行的是组合港的概念。在全球化的条件下，港口的合作已经打破了国界，组织成为组合港；但是内地就是一个省的各个市之间都有市场分割和地方保护的问题，要和香港形成一体化的市场就更难了。谈到港口的合作，我们可以以美国纽约港为例来进行讨论。纽约港的港务局不叫纽约港务局，而叫纽约—新泽西港务局。这是一个纽约州和新泽西州之间的合资企业。美国是一个“合众国”（United States），州就是国，有自己的立法权。但是美国联邦宪法规定，凡是影响市场统一性的州立法，都属于“违宪”，是无效的。中国是一个单一制的国家，但是地方保护主义盛行，这是很不正常的。例如司法的地方化就成为一个很严重的问题。跨地区的诉讼，比如说关于知识产权保护的诉讼，哪一个地区取得了管辖权几乎就在很大程度上决定了官司的胜败，所以争夺管辖权的各种公关活动和斗争很厉害。这对于市场经济的正常运行是极其

有害的。

第三，从更深的层次来讲，我国法治国家建设的进度不快，影响了市场交换的正常运行，而且容易滋生行政腐败。中共十五大提出建设社会主义法治国家的要求，但是不论是在立法方面还是在司法方面，进度都不够快。比如说，规范市场经济的两部最基本的法律——《物权法》和《反垄断法》，都搞了14年才在人民代表大会通过。前一部法律差一点被搅黄，后一部法律虽然没有遇到那么大的波折，但是给行政垄断留下了太大的空间。这种情况，自然对广东建设适应现代市场经济要求的法治环境不利。在反对司法腐败，实现“独立审判、公正执法”方面，广东也存在相当的距离。

第四，广东部分地区治安状况不很理想。20世纪90年代初期曾经出现过珠江三角洲的一些合资企业北移到长江三角洲的情况。广东的同志一般认为，这是一种产业结构变化的自然现象。我们也向这类企业做过一些调查，据他们说，主要的原因是法治环境和治安环境不够理想。有一位台资老板跟我说，在早期他觉得在珠江三角洲的经营环境不错，因为一切事都很容易“搞掂”。但是后来企业发展大了，要求内部管理规范化，就觉得这样的经营环境不够好，不但使经营成本提高，而且会造成内部管理系统出现问题。

二、如何实现转型

摆在我们面前的重要任务是实现经济增长模式（十七大改称为“经济发展方式”）的转型，也就是从靠要素投入和出口拉动的增长，转变为靠技术进步和效率提高实现的增长。根据前面我讲到的参照系的情况，就要实现两个转变：第一，是由工业化早期的产业布局到现代市场经济的产业布局的转变；第二，是由工业化早期产业结构向现代市场经济产业结构转变。对于广东来说，似乎可以采取以下一些具体的做法。

（一）通过深化“内地与香港更紧密经贸关系安排”（CEPA），充分发挥香港的作用，构建本地区服务业高度集聚的中心城市群

我们在前面讲到过，为了弥补广东缺乏服务业高度聚集和具有强辐射力的中心城市的缺陷，一种可行的解决办法，是充分发挥香港特区作为现代服务业高度聚集的国际大都市的辐射作用，发展本地区的服务业。如果能够通过深化CEPA，实现两个地区之间的更紧密的合作，我们这个地区就有望建立全国最强大的服务业集聚的中心城市群，能够带动广东乃至更大范围的经济的发展。

在我看来，发挥香港的服务业优势，构建本地区的中心城市群，可以通过三种方式进行：

第一种，是让总部或地区总部设在香港的服务业企业，通过在广州等大中城市设立分支机构的方式，把它们的业务延伸到珠江三角洲来。现代服务业是一个行业支系纷繁、行业间联系紧密的产业群。由于大型服务业企业总部需要设立在特大型城市，以便与相关的服务业企业进行业务联系，希望吸引大型服务业企业，让它把总部从香港搬迁到珠三角的城市中来，大概是不现实的。但是“不求所有，但求所在”。我们不一定要求它们把总部搬过来，只要吸引它们在本地区开展业务，就同样能够起到带动本地区服务业和整个地区经济发展的作用。

第二种，是为香港和海外服务业企业（包括海外中资企业）做外包服务。20世纪以来，随着制造业和服务业的专业化程度的不断提高，各个行业价值链的不断延伸，它们的价值链的一些环节会从母体分离出来，发展成为独立的服务业企业。近年来，发达国家还出现了一种趋势，就是一些企业将它们的后台业务分包给人工成本较低的发展中国家去进行。后者也利用这种机会发展自己的服务业。像印度的信息产业就首先是从软件和信息服务发展起来的。外包的后台服务可以是低层次的，像劳动密集型的呼叫中心、结算中心、售票中心等；也有需要高学历技术人员的，像代客做新药研发和临床实验的实验室等。广东无疑具有为相关企业或其他国家的企业承接外包服务的巨大空间。

第三种，是依靠“后发优势”，学习香港发展服务业的经验，发展本地的服务业。现代服务业是在20世纪后期发展起来的技术复杂、知识密集度很高的产业，学习先进国家和地区的经验能使在发展本土的现代服务业时少走弯路，更快地掌握专业技能，缩短发展的进程。前几年我任教的上海中欧国际工商学院（CEIBS）出面邀请了一些台湾和香港的专业人士到上海和苏州讲课，介绍现代服务业的各种门类。原来我们没有想到各种各样的服务需求都有专业的服务企业来加以满足。这些讲课使我们大开眼界，对推动长江三角洲的服务业发展起了促进作用。

广东完全可以利用毗邻香港的良好学习条件。香港有很多具有很好专业素养的学者和企业家，包括中资企业的负责人。他们对于现代市场经济中各种产业、特别是服务业的发展，积累了很多知识和经验，请他们过来讲课，应当是很方便的。比如说，香港的大型跨国商贸企业利丰集团原本是100年前在广州建立的一家外贸商铺，传到创业者家族第三代时，从哈佛大学留学回来的冯国经和冯国纶两兄弟接掌企业，把它改造成从事供应链管理的著名跨国商贸集团。冯国经先生在北京给物流协会讲课时详细介绍了利丰集团的发展经验。他指出，在从原料购进到产品交到消费者手上的整个价值链里，真正制造部分所占的比重已经很低了，大约只占1/4。而且因为成本已经压到最低的程度，再要想降低成本、增加利润已经很困难了。而在整个价值链里，流通占3/4。他把这3/4叫做“软三元”。在这个“软三元”里降低成本的余地很大，降低一两毛钱都是能够做到的。当然，物流也只是香港最强的两个服务业之一，还有一个是金融业。总之，我们可以从中学习的东西很多。

另外还有一种能够在培育人力资本方面起重大作用的特殊服务业机

构，就是大学。香港有发达的教育系统，我们广东大可以就近合作。香港的一些学者，既具有国际的眼光，又了解内地的情况。这也是广东可以利用的一项优势资源。

香港还具有另一项发展现代服务业所必需的重要资源，这就是较为完善的法治体系。在制定“十一五”规划期间，学术界曾经就我们的服务业为什么发展缓慢的问题进行过讨论，有各种各样的解释。耶鲁大学的陈志武教授提出了一种值得注意的见解，他说，我们都知道服务业较之做代工、“卖硬苦力”更赚钱，为什么我们不能让服务业快速发展起来呢？一个重要原因是服务业要求的法治等制度环境更高，而我们的制度环境适应不了这样的要求。制造业生产的东西是看得见、摸得着的，所以对制度环境的要求不是那么严格；服务业的产品是看不见、摸不着的，对制度环境的要求就非常高。现在内地的一些企业，包括国有控股企业，也希望在香港上市，其中一个原因就是因为那里的法制比较健全，对公司的监管也比较到位。新加坡主管经济的吴庆瑞副总理曾经跟我说，在新加坡，英国殖民者做了许多不好的事，但有一件好东西留了下来，这就是它的法律体系，对新加坡后来的发展起了很好的作用。现在新加坡有意和香港特区争夺亚洲金融中心的地位，我看它的“底气”之一恐怕就是来自这里。

讲到新加坡的法治体系，就使我想到苏州中新两国合资的工业园区。苏州工业园区和别的开发区不同，有一个名叫“经济和公共管理全套软件”的特殊引进项目。对于“管理全套软件”引进项目，人们也许以为它引进的是企业管理软件，其实不是，而是政府进行经济和社会管理的全套规章制度。1994年谈这个开发区项目的时候，中方提出来为了和国际游戏规则接轨，要引进新加坡政府管理裕廊工业区的全套规章制度。但是，当时人们的思想还不够解放，认为新加坡是一个资本主义国家，我们是一个社会主义国家，它的规章制度我们怎么能引进呢？后来就用了一个有点古怪的名字，叫做“公共管理全套软件”。为了引进这套“管理软件”，苏州工业园区设立了一个专门机构，叫做“借鉴办”，不但引进了新加坡的规章制度，请来了新加坡的官员给我们的官员讲课，还先后派出苏州管理干部1 200多人次去新加坡政府机构学习和培训上岗。苏州乃至苏南各地的许多开发区也学习了苏州工业园区的管理办法，不少临近的开发区都紧盯着苏州工业园区，它怎么干我也怎么干。这对于改善苏南的经营环境，起了很好的作用。人们在研究苏南经济高速度发展的经验时，常常忽略了这一条。这其实是一个很重要的因素。

我想，在经济和公共管理的规章制度方面就近向香港学习，也是我们广东的一项优势。特别是在回归十多年以后，香港政治体制中殖民主义的东西已经得到消除，借鉴学习就更不成问题了。

（二）在中小城市中形成专业化的制造业产业集群

广东目前制造业在产业布局上存在的缺点，一是相当一部分制造业

企业分布在大城市周边与农村相隔绝的开发区中；二是中小城市中制造业的专业化集聚程度不高。

我们应当如何使本地区的制造业产业分布向比较好的格局转化呢？

首先需要明确的是，就像市场的形成一样，产业集群的专业化集聚趋势，通常是自发地出现的，很难由政府的计划来规定。政府能够做的事情，是由专门机构经常盯着产业发展态势，发现了发展的苗头之后，及时地加以分析研究。如果确认该产业在这个地方有发展前途，就应当采取适当的措施来引导，扶持产业集群的形成和发展。包括商会在内的社会组织也应当提供帮助。昨天，我听说河源市在进行“两个转移”的过程中，出现了手机生产商和零配件供应商集聚的苗头。政府发现这类发展趋势后，因势利导，采取措施加以帮助，可能更容易取得成功。总之，一方面“强扭的瓜不甜”，政府不要越俎代庖；另一方面政府也不能不闻不问，无所作为。目前珠江三角洲的有些企业正在考虑向东西两翼和山区五市转移，政府应当扮演好自己的角色。

最近我在上海调研时，观察到它的一些开发区也出现了专业化集聚的趋势。这是一种好的趋势。例如，中欧国际工商学院所在的金桥开发区，过去是一个加工制造业的开发区，前一段时间，它想搞总部经济，好像并不太成功。后来建立了一个研发中心小区，已经吸引了好几个国际大企业的研发中心入驻，看来苗头不错。但是也遇到了一些困难，比如说由于上海过去“摊大饼”式发展的结果，使职工居住得太分散。这些研发中心从老城区移来新区以后，从住地到上班地太远，造成一些员工辞职。所以，如果确认这个开发区的专业集聚方向是正确的，下一步恐怕就得配合这种专业化的趋势，在小区的周边配置专业人员的居住区。现代市场经济的制造业产业布局专业化能够提高效率。如果我们在产业提升的过程中注意妥善处理相关的问题，就能够形成效率比较高的产业布局。

（三）制造业的提升

“十一五”以来，除了“大力发展现代服务业”之外，另外一个时兴的口号是“大力发展先进制造业”。这是一个正确的口号。重要的问题是要明确“先进制造业”的内容，并且把它落到实处。

前面我曾经用施振荣提出的“微笑曲线”来说明“先进制造业”的概念。所谓“先进制造业”，是20世纪中期以后发展起来的、具有高附加价值和高盈利性的制造业。它的特点是和服务业相融合，或者叫做服务化的制造业。北京市在2000年前后从以高新技术产业为发展重点转到以发展制造业为重点，走了一点弯路。后来在中共中央的“十一五”规划建议通过之后，北京市做规划的同志就不大敢强调发展制造业了。当时我是北京市“十一五”规划的总顾问，我向市政府领导提出，不要怕讲高速度地发展制造业，问题是什么样的制造业。只要把这里的制造业理解为高

附加值的先进制造业，高速度发展是没有问题的。

台湾在20世纪80年代后期汇率放开之后，原来给外国企业做简单的组装代工的企业曾经有过一段时间非常困难。为了克服困难，提高附加价值和赢利水平，宏碁要求自己的业务向前后两端延伸。台湾企业中相当一部分在之后的几年里实现了转型：有的从OEM（代客加工）转成了ODE（代客设计），有的像宏碁一样转成了OBM（自主品牌）。即使那些继续做代工的企业，也都有自己的专利和专有技术。

以上这些，也正是我们广东许多做简单加工装配的企业现在应当努力去做的。

在进行产业提升的时候，有一个问题需要引起注意，这就是一定要尽力保护中小企业并帮助它们提高。世界各国的发展经验证明，中小企业是创新的主要来源，也是经济繁荣的基础，决不要因为它们的技术层次低或者规模小，就对它们歧视或者排斥。特别是在当前，我国沿海地区的中小企业由于工时成本提高、人民币升值、汇率提高、利率提高、银根收紧等因素的影响，遇到了不小的困难。不管是从增长模式的转变，还是应付当前的困难看，我们都要特别注意保护中小企业，包括一些效率低、物质消耗大的企业，要多强调帮助它们提高，而不要轻言“淘汰”。如果它们在经济转型和当前宏观经济收紧的情况下大批地关闭，就会伤及经济的元气。我建议：一是财政上要有选择地适当减税；二是要启动20世纪90年代后期曾经使用过的一些帮助中小企业的办法，比如说小额贷款、中小企业的信贷担保等等；还要利用各种各样的生产力中心、竞争力中心等机构，帮助中小企业在技术上提升，在治理污染上改进。此外，对于共用性技术，要借鉴台湾工业技术研究院的做法，用社会资金来开发。

现在国家正在推进划分功能开发区的工作。划分功能区的着重点是做“减法”，即限制那些资源贫瘠、生态脆弱地区的开发强度，避免由于过度开发造成的不良后果。这当然是十分必要的。不过除了做“减法”，我们还必须做“加法”，开发出一些具有国际竞争力的大产业来。否则，国民经济总量上不去，后进地区也只好安于贫穷。现在世界上信息通讯产业正面临着重大的突破。这就是所谓“四代”或“超四代”的宽带移动通讯，电信、广电和互联网“三网融合”的“移动上网”。中国完全有条件去搭上这班车。第一，我们有世界上最大的电信市场。中国有6亿多的移动用户，比一个大国的人口还多。第二，中国是世界最大的电信产品制造基地。华为、中兴等电信设备供应商在世界上有相当的竞争力。第三，中国受过高等教育的技术人员人数已经位居世界第一了。虽然整体素质上还赶不上先进国家，但是至少在数量上具有优势，而且中国人的勤奋和聪明是有名的。第四，近年来中国的研发投资增加得很快，最近已经超过日本，位居世界第二。如果我们能够利用这些条件，在重大技术项目的最高级竞争——制定技术标准的竞争里取得成功，就能够建立起若干立足于自主知识产权的大产业，在每个销售额动辄上百亿美元的领域里占有一席之地。其实我们在许多地方都能看到一些自主研发的新

技术，其中有些技术还达到了世界领先的水平。但是很多这类技术发明没有商业化，或者虽然商业化了但企业老是做不大。根本的问题在于体制障碍。如果是在好的制度环境下，这些企业完全有可能成为几十亿美元、上百亿美元销售额的大企业。而建立有利于创新的体制，正是党政领导机关应负的责任。

三、顺利实现转型的前提是坚定不移地推进改革开放

要实现转型，最根本的是要推进改革开放，要把我们的体制搞好。

（一）在中央号召下，广东省委开展解放思想学习讨论活动，是非常有远见的

解放思想是一个与时俱进、永无休止的过程。但是我认为，当前我们之所以需要特别强调解放思想，是基于以下三点理由：

第一，20世纪80年代形成的体制目标有模糊的地方，它们已经愈来愈成为进一步完善我国市场经济体制的障碍。改革开放初期，对于要建立什么样的体制，我们并没有一个很明确的目标。在“文化大革命”后期，整个社会濒临崩溃边缘的情况下，采取了一种“摸着石头过河”的策略。这就是说，不管是什么样的办法，只要能够有助于恢复经济和社会稳定，都可以拿来应用。但是很快大家就认识到，零敲碎打的政策措施是有问题的，因为一个系统要稳定运行，它的各个部分之间必须是互相协调的。于是就有了许多关于改革的体制目标的讨论。当时各方面大体上提出了四个可选目标模式：（1）改良的计划经济模式，即斯大林逝世后的改革所形成的体制。20世纪70年代末期先从四川开始了类似于苏联1965年改革的“扩大企业自主权试点”，接着就推广到全国。不过这一改革并不成功，后来它的影响就比较小了。（2）“东欧模式”，即匈牙利等东欧国家经济改革的目标模式。这种模式在保持国有经济的统治地位和计划经济的总体框架下，力图在微观（企业）层面引进一些市场因素。我国一些经济学家在80年代初写了不少文章介绍宣传这种模式。但是，东欧的改革派经济学家自己也承认这个模式有根本性的缺陷，而且实际的改革在80年代中期普遍陷入困境。所以这种模式的影响力也逐渐消退。（3）“东亚模式”，即日本、韩国、新加坡等国在二战后采取的政府主导的市场经济模式。（4）“欧美模式”，又称自由市场经济模式。大体上说，党政干部和经济界的领导人倾向于东亚模式。当时中国政府派了很多代表团到各国去考察，了解别国发展经济的做法。其中，日本政府如何推动经济高速增长的经验对一些主管经济工作的官员有很大的影响力。邓小平也经常谈到“四小龙”，其中他特别欣赏新加坡有高度权威的政府加市场经济的做法。受过现代经济学教育的学者一般认为东亚模式是有缺陷的，成熟的市场经济还是欧洲和美国式的。欧洲和美国，当然各有区别，欧洲更加注重社会价值，美国更加强调个人自由，但是它们基本上都是政府提供公共产品、提供规则、提供规则执行的监

管，而对微观的经济活动并不参与。不过当时这两种观点之间的矛盾并不突出，因为虽然后者认为我们最终要建立成熟的市场经济，但是也承认，在市场还没有形成的改革初期，政府还是应当承担更多的责任。所以在上世纪80年代和90年代形成的一些中央文件里体现的是一种混合模式：在理论表述上可能偏“欧美模式”一些，在政策上则偏“东亚模式”一些。

可是，由于市场经济发展到一定程度之后，政府就需要逐步削弱对于微观经济的干预，进一步实现市场化，“充分发挥市场在资源配置中的基础性作用”。东亚式的政府主导型的市场经济，在早期阶段是有效的，但是如果不能及时转变的话，会出现很大的问题。而日本因为政府主导，促成了高投资和高出口拉动增长，这个定式很难改，最后酿成了1990年的资产市场崩盘。到现在18年了，景气还没有恢复。然而，转变的难点在于，它涉及各级行政部门的权力和利益，所以就会有很大的阻力。2004年以后经济发生过热，我们这里还出现了以“宏观调控”的名义扩大本部门的行政干预权力的情况。虽然《行政许可法》规定了除人民代表大会、国务院外，各个政府部门不能够自行设立行政许可，但是现在各种变相的行政许可变得越来越多。企业也要付出更多的“打点”。

于是，就像温家宝总理多次讲过的那样，现在政府管了许多自己不该管、也管不好的事情。而我们有些官员却以为政府管得宽是社会主义市场经济的一项优点。这种思想显然需要澄清。

第二，粗放增长模式仍然是一部分干部的思维定势，要实现经济发展方式的根本转变，就必须从这种思维定势中解放出来。我在前面讲到过，粗放增长方式的根子，是西方国家在18～19世纪时期的早期增长模式。奇怪的是，在20世纪20年代后期，斯大林在苏联的党内斗争中把这种模式定为社会主义必须遵循的一种经济增长模式。一直到改革开放之后，有的“理论家”还在坚持说，这是“马克思主义的基本原理”，在学校“社会主义政治经济学”教学时教的往往也是这一套。加之在本世纪初各地大搞“政绩工程”的时候，主流媒体上发表了大量文章宣传中国经济已经进入“重化工业化”阶段，鼓吹大量投入资源发展资本和资源密集型的重化工业。一时间粗放增长成了主流观念并成为转变增长方式的思想障碍。

第三，2004年以来反改革思潮所造成的思想混乱需要得到澄清。反对市场化改革的人们历来认为，社会主义只能搞计划经济，不能搞市场经济，这些观点在小平南巡讲话时受到严厉批评之后有所收敛。这两年，有些改革开放前旧体制和旧路线的支持者利用大众对社会中存在的腐败、贫富分化等现象的正当不满，把他们误导到反对改革开放的方向上去，使一些早已被批判否定了的思想以新的形式卷土重来。以此鼓吹为“四人帮”和“文化大革命”平反，恢复“以阶级斗争为纲”和“无产阶级专政下继续革命”的旧路线。

2006年“两会”期间，胡总书记在参加上海代表团的讨论时，作出了

正面的回答，指出要毫不动摇地坚持改革开放，要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。在十七大报告里还专门写了一段，论述“举什么旗、走什么路”的问题。应该说，大的方向方针已经讲得十分明白，问题是对他们在一系列具体问题上造成的思想混乱要作认真的清理。

由此可见，解除“左”的思想束缚的任务仍然十分艰巨。为了厘清思想，要形成一个自由而切实的讨论氛围，使理性的讨论得以进行。

（二）在解放思想的基础上，切实推进改革

首先，要继续推进经济体制改革。现在常常听到有人指责一些地方政府官员热衷于GDP，妨碍了经济发展模式的转变。但是这种热衷是有多种体制上的原因的。为了增强各级干部转变经济发展方式的自觉性，就要通过改革来消除发展方式转变的体制性障碍。经济改革需要完成的任务很多，包括：（1）实现产权制度，包括与中国将近一半人口的农民利益息息相关的土地产权制度的改革；（2）国有经济的布局调整和国有企业的股份化改制；（3）资本市场的合规性监管也有待加强；（4）1993年十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求建立的新社会保障体系还没有完全建立；（5）市场经济的法治基础的建设需要认真进行。所有这些都必须在近期有切实的推进。

为了充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，必须消除行政机关的微观干预。现在我们各级党政领导在配置资源上的直接影响力太大。消除行政权力对微观经济的过度干预，不但能够改善经济运行的效率，而且也能从源头上消除腐败，因为腐败最主要的根源就是行政权力对经济生活干预所造成的寻租可能。

说到为企业营造良好的经营环境，这里还有一个所谓“市场准入”的问题。首先要说明，“marketaccess”这个词的原意是“市场进入”或“市场进入权”，把它译为“市场准入”是不够确切的。市场进入权是每一个公民天生具有的权利。把它翻译成“市场准入”，就好像非得政府准你入你才能入。当然，为了社会的利益，有时候需要设立“行政许可”，即设立进入限制。因此，市场经济有一个“非禁即入”的原则，只要没有法律明文禁止，都可以自由进入。广州市委朱小丹书记在发展现代服务业的调研报告里讲到，要坚持“非禁即准”的原则，这是完全正确的。

（三）要改善体制，实现转型，关键中的关键乃是政府职能的转变和效率的提升

首先要强调有限政府和有效政府的必要性。所谓有限政府，就是从政府不该管、管不好的领域中退出来。所谓有效，就是要廉洁、节约、低成本提供公共服务。政府的基本职责在于提供公共产品，其中首要的

责任是提供一个好的经营环境和社会环境。对各级地方政府来说，要打破地方保护主义和条块分割，建立一体化的、平等竞争而没有壁垒的市场；要实现公正执法，给企业提供一个安全有序的经营环境；还要采取多方面的措施，努力保持社会的和谐和稳定。

[1] 本文为本书作者2008年6月在中共广东省委中心组学习会上的讲演。

主要参考文献

巴丹（Pranab Bardhan, 2004）：《强大但有限的发展理论》，吴素萍译，《比较》第18辑，北京：中信出版社， 2005年。

Baumol（1967）：“Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises”（《非平衡成长的宏观经济学： 对城市危机的剖析》），*American Economic Review*， Vol 57 No. 3, 415~426。

波特（Michael E. Porter, 1990），《国家竞争优势》，李明轩、邱如美译，北京：华夏出版社， 2002年。

博尔格（Suzanne Berger）、李斯特（Richard K. Lester）主编（1997）：《由香港制造——香港制造业的过去·现在·未来》，侯世昌等译，北京：清华大学出版社， 2000年。

Barry P. Bosworth & Jack E. Triplett（2003）：“Productivity Measurement Issues in Services Industries: ‘Baumol's Disease’Has Been Cured”（《服务业的生产率测算：“鲍莫尔病”已治愈》），*Economic Policy Review*， 2003（Sep. ）： 23~33。

Barry P. Bosworth & Jack E. Triplett（2004）：*Productivity in the U. S. Services Sector*: *New Sources of Economic Growth*（《美国服务部门的生产率： 经济增长的新来源》）， Washington DC: Brookings Institution Press, 2004。

布朗（Lester Brown, 2001）：《B模式：拯救地球，延续文明》，北京：东方出版社， 2003年。

薄一波（1956）：《正确处理积累和消费的比例关系——在中共第八次全国代表大会上的发言》，《薄一波文选（1937~1992）》，北京：人民出版社， 1992年。

蔡昉、都阳、高文书（2004）：《就业弹性、自然失业和宏观经济政策——为什么经济增长没有带来显性就业？》，《经济研究》，2004年第9期。

陈甬军、陈爱民主编（2002）：《中国城市化：施政分析与对策研究》，厦门：厦门大学出版社，2002年。

陈志武（2004）：《为什么中国人出卖的是“硬苦力”》，《新财富》，2004年9月号。

Partha Dasgupta and Paul A. David（1994）：“Towards A New Economics of Science”（《迈向新科学经济学》），*Research Policy*，Vol. 23, pp. 487~521。

Paul A. David（1985）：“Clio and the Economics of QWERTY”（《历史女神和键盘经济学》），*American Economic Review*，Vol. 75, No. 2, pp. 332~337。

Paul A. David（1990）：“The Dynamo and the Computer: An Historical Perspective on the Modern Productive Paradox”（《电动机和计算机：对于现代生产力悖论的历史透视》），*American Economic Review*，Vol. 80, No2.，pp. 355~361。

Paul A. David （2001）：“From Keeping‘Nature's Secrets’to the Institutionalization of‘Open Science’”（《从保守“自然的秘密”到“开放科学”的制度化》），Working Papers 01006, Stanford University, Department of Economics。

邓力群（1982）：《马克思再生产理论的基本原理必须坚持》，《红旗》，1982年，第5~7期。

多马（E. D. Domar, 1957）：《经济增长理论》，郭家麟译，北京：商务印书馆，1983年。

德鲁克（Peter F. Drucker, 1993）：《后资本主义社会》，张星岩译，上海：上海译文出版社，1998年。

William Easterly, Michael Kremer, Lant Pritchett, and Lawrence H. Summers（1993）：“Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks”（《好政策还是好运气？——国别增长表现与暂时性冲击》），*Journalof Monetary Economics*，Vol. 32 No. 3, pp. 459~483。

范世涛（2005）：《信息化、结构转变和发展政策》，《比较》第18辑，北京：中信出版社，2005年。

方甲主编（1997）：《产业结构问题研究》，北京：中国人民大学出版社，1997年。

方显廷：《吾人对于工业化应有之认识》，载中国人民大学经济系

政治经济学教研室编《中国资产阶级经济思想批判参考资料》，北京：中国人民大学，1958年。

费景汉（John CH Fei）和古斯塔夫·拉尼斯（Gustav Ranis, 1999），《增长和发展：演进观点》，洪银兴、郑江淮等译，北京：商务印书馆，2004年。

弗里曼和苏特（Chris Freeman & Luc Soete, 1997）：《工业创新经济学》（第3版），华宏勋等译，北京：北京大学出版社，2004年。

Z. Griliches（1994）：“Productivity, R&D, and the Data Constraint”，*American* Economic Review, Vol. 84 No. 1, pp. 1～23.

国务院信息化工作办公室政策规划组（2004）：《信息通信技术与经济增长：国际研究综述与启示》（打印稿）。

国务院发展研究中心“新型工业化道路研究”课题组（2003）：《是经济过热还是工业化进入新阶段》，《国务院发展研究中心调查研究报告》2003 年第 157号，2003年10月29日。

E. Helpmaned.（1997）：*General Purpose Technologies and Economic Growth*（《通用目的技术和经济增长》），Cambridge, Mass.：MIT Press。

华而诚（2001）：《论服务业在国民经济发展中的战略性地位》，载《经济研究》杂志，2001年第12期。

黄佩华（Christine P. Wong, 2005）：《21 世纪的中国能转变经济发展模式吗？——新一代领导人所面临的财政政策选择》，余江、冯晓芒译，《比较》第18辑，北京：中信出版社，2005年。

江平（2005）：《市场与法治》，吴敬琏、江平主编《洪范评论》，第1卷第1辑，北京：中国政法大学出版社，2005年。

蒋志培（2003）：《论知识产权的概念、历史发展及其法律保护的含义》，http: //paper. studa. com/2003/3—25/2003325171642. html。

金万堤（1987）：《政府在经济发展中的作用——南朝鲜的经验教训》，《经济社会体制比较》，1987年第4期。

经济合作与发展组织（OECD, 2001）：《增长的推动力：信息技术、创新与企业家精神》，中国科学技术信息研究所译，北京：科学技术文献出版社，2002年。

经济合作与发展组织（OECD, 2004）：*OECD Information*

Technology Outlook 2004（《OECD信息技术展望2004》），OECD。

Boyan Jovanovic and Peter L. Rousseau （2003）："General Purpose Technologies"（《通用目的技术》），www. econ. nyu. edu/ user/jovanovi/GPT. pdf。

JanosKornai（1992）：*The Socialist System: The Political Economy of Communism*（《社会主义制度：共产主义的政治经济》），New Jersey: Princeton University Press, 1992。

克鲁格曼（Paul Krugman, 1994）："The Myth of Asia's Miracle"（《东亚奇迹的神话》），*Foreign Affairs*，V. 73, 10～12月号，pp. 62～78。

克鲁格曼（Paul Krugman, 1999）：《萧条经济学的回归》，朱文晖、王玉清译，北京：中国人民大学出版社，1999年。

库兹涅茨（Simon Kuznets, 1966）：《现代经济增长》，戴睿、易诚译，北京：北京经济学院出版社，1991年。

库兹涅茨（Simon Kuznets, 1971）：《各国的经济增长》，常勋等译，北京：商务印书馆，1985年。

库兹涅茨（Simon Kuznets, 1973）：《现代经济的增长：发现和反映》，《现代国外经济学论文选》（第二辑），北京：商务印书馆，1981年。

列宁（1893）：《论所谓市场问题》，《列宁全集》，第1卷，北京：人民出版社，1958年，第67～73页。

列宁（1905）：《社会民主党在民主革命中的两种策略》，《列宁全集》，第9卷，北京：人民出版社，1965年。

李克特（Maurice N. Jr. Richter, 1972）：《科学是一种文化过程》，顾昕等译，北京：生活·读书·新知三联书店，1989年。

李钟文等主编（2001）：《硅谷优势：创新与创业精神的栖息地》，北京：人民出版社，2002年。

利丰研究中心编（2003）：《供应链管理：香港利丰集团的实践》，北京：中国人民大学出版社，2003年。

联合国开发计划署（UNDP, 1999）：《中国人类发展报告》，北京：中国财经出版社，1999年。

刘世锦（2004）：《我国正在进入新的重化工业阶段》，《中国经济时报》，2004年1月16日。

刘遵义（1997）：《东亚经济增长的源泉与展望》，《数量经济技术经济研究》，1997年第10期，第88~97页。

林毅夫、蔡昉、李周（1999）：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》（增订版），上海：上海人民出版社、上海三联书店，1999年。

楼继伟（2002）：《加入WTO后的中国财政改革与发展》，王梦奎主编：《加入世贸组织后的中国》，北京：人民出版社，2003年。

卢卡斯（Robert E. Lucas, Jr.，2002）：《经济发展讲座》，罗汉、应洪基译，南京：江苏人民出版社，2003年。

麦迪逊（Angus Maddison, 2001）：《世界经济千年史》，伍晓鹰等译，北京：北京大学出版社，2003年。

马克思（1867）：《资本论》，第1卷，中央编译局译，北京：人民出版社，1975年。

马克思、恩格斯（1848）：《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1972年。

毛泽东（1956）：《论十大关系》，《毛泽东选集》第五卷，北京：人民出版社，1977年。

默顿（Robert King Merton, 1938）：《十七世纪英格兰的科学、技术与社会》，范岱年等译，北京：商务印书馆，2000年。

默顿（Robert King Merton, 1973）：《科学社会学——理论与经验研究》（上、下），鲁旭东、林聚任译，北京：商务印书馆，2003年。

莫韦里（David C. Mowery）和N. 罗森伯格（Nathan Rosenberg, 1998）：《革新之路——美国20世纪的技术革新》，成都：四川人民出版社，2002年。

南亮进（1990）：《中国的经济发展——与日本的比较》，景文学、夏占友译，北京：经济管理出版社，1991年。

诺斯（Douglass C. North, 1990）：《制度、制度变迁与经济绩效》，刘守英译，上海：上海三联书店，1994年。

诺斯、托马斯（Douglass C. North& Robert Paul Thomas, 1973）：《西方世界的兴起》，厉以平、蔡磊译，北京：华夏出版社，1989年。

裴文睿（Randy Peerenboom, 2005）：《中国的法治与经济发

展》，刘卫译，吴敬琏、江平主编《洪范评论》，第 1 卷第 1 辑，北京：中国政法大学出版社， 2005年。

Dirk Pilat & Anita Wolf（2005）：“Measuring the Interaction between Manufacturing and Services”（《对制造业与服务业互动关系的度量》），OECD科学、技术和工业理事会工作论文，DSTI/Doc（2005）5。

钱纳里（H. Chenery, 1985）：《增长与转变》，见钱纳里等：《工业化与经济增长的比较研究》，上海：上海三联书店，1989年。

钱颖一（2000）：《市场与法治》，《经济社会体制比较》，2000年第3期。

钱颖一（2003）：《政府与法治》，《比较》第5辑，北京：中信出版社，2003年。

秦海、李红升（2004）：《信息技术对我国经济增长的影响：理论、方法和实证研究》，2004年11月，打印稿。

Duo Qin（秦朵，2004）：“Is the rising services sector in the People's Republic of China leading to cost disease?”（《中国服务部门比重的上升会导致成本病吗？》），Manila, Philippines: Asian Development Bank.

任波（2005）：《社保基金：在“边缘化”边缘》，《财经》，2005年第10期。

Valentina Romei（2004）：“From Industry to an Integrated System of Services and Manufacturing Industries”（《从工业到服务业与制造业一体化的体系》），http: //www. econ. upf. es/ebha. 2004/papers/2a1. doc。

P. Romer（1986）：“Increasing Returns and Long Run Growth”（《报酬递增与长期增长》），*Journal of Political Economy*，October1986; P. Romer（1990）：“Endogenous Technological Change”（《内生的技术变革》），*Journal of Political Economy*，October1990。

罗森堡（Nathan Rosenberg）、小伯泽尔（L. E. Birdzell, 1986）：《西方致富之路： 工业化国家的经济演变》，刘赛力等译，北京：生活·读书·新知三联书店，1989年。

萨克森宁（A. Saxenian, 1994）：《地区优势：硅谷和128公路地区的文化与竞争》，曹蓬、杨宇光等译，上海：上海远东出版社，1999年。

萨拉-伊-马丁（Xavier Sala-i-Martin, 2001）：《15年来的新经济增长理论：我们学到了什么？》，黄少卿译，《比较》第19辑，北京：中信出版社，2005年。

萨缪尔森（Paul A. Samuelson）、W·D·诺德豪斯（William D. Nordhaus）《经济学》（第12版），高鸿业等译，北京：中国发展出版社，1992年。

森（Amartya Sen, 1999）：《以自由看待发展》，北京：中国人民大学出版社，2002年。

单伟建（2003）：《中国经济增长的巨大悖论》，《财经》，2003年第8期。

舒尔茨（1993）：《报酬递增的源泉》，姚志勇等译，北京：北京大学出版社，2001。

神门善久和速水佑次郎（2003）：《教育追赶要先于经济赶超——日本1890到1990年赶超美国的启示》（打印稿）。

施振荣（1992）：《再造宏碁：开创、成长与挑战》（第二版），台北：天下远见出版公司，2004年。

世界银行（1993）：《东亚奇迹：经济增长和公共政策》，财政部世界银行业务司译，北京：中国财政经济出版社，1995年。

世界银行经济问题考察团编（1984）：《中国：长期发展的问题和方案》，北京：中国财政经济出版社，1985年。

斯大林（1926）：《关于苏联经济状况和党的政策》，《斯大林选集》上卷，北京：人民出版社，1979年，第461～463页。

斯大林（1946）：《在莫斯科市斯大林选区选民大会上的演说》，《斯大林选集》下卷，北京：人民出版社，1979年，第488～500页。

R. M. Solow （1956）：“A Contribution to the Theory of Economic Growth”（《关于经济增长理论的文稿》），*Quarterly Journal of Economics*，70（Feb）：pp. 65～94。

Paula E. Stephan, 1996, “Economics of Science”（《科学经济学》，*Journal of Economic Literature*，Vol. XXXIV （September, 1996），pp. 1199～1235。

斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz, 2000）：《新的发展观：战略、政策和进程》，胡鞍钢、王绍光编：《政府与市场》，北京：中国计划

出版社，第148~169页。

司托克斯（Donald E. Strokes, 1997）：《基础科学与技术创新：巴斯德象限》，周春彦、谷春立译，北京：科学出版社，1999年。

孙震（2006）：《台湾经济自由化的经验与检讨》，《比较》第25辑，北京：中信出版社，2006年。

速水佑次郎（Yujiro Hayami, 1998）：《发展经济学——从贫困到富裕》，李周译，北京：社会科学文献出版社，2003年。

孙冶方（1979）：《从必须改革“复制古董、冻结技术进步”的设备管理制度谈起》，《红旗》，1979年第6期，第24~31页。

E. Talero& P. Gaudette（1995）：“Harnessing Information for Development”（《为发展而利用信息》），Discussion Paper No. 313, The World Bank。

UNCTAD（2004）：“World Investment Report 2004: The Shift Towards Services”，New York and Geneva: United Nations.

US Department of Commerce（2003）：“Digital Economy 2003”，http: //www. esa. doc. gov/2003. cfm.

吴敬琏（1995）：《关于“经济增长方式”及其转变》，《吴敬琏自选集》，太原：山西人民出版社，2003年，第256~266页。

吴敬琏（1999）：《转型期各种社会力量分析》，《吴敬琏自选集》，太原：山西人民出版社，2003年，第558~577页。

吴敬琏（2004）：《当代中国经济改革》，上海：上海远东出版社，2004年。

吴敬琏（2005）：《增长模式与技术进步》，《科技日报》2005年9月14日。

吴敬琏（2006）：《宏观经济内外失衡的成因和出路》，2006年7月22日在“第二届中国经济50人论坛田横岛论坛”上的演讲。

许善达（1985）：《论美国农业生产率增长因素及给我们的启示》，《经济研究参考资料》，1985年第64期。

杨圣明、刘力（1999）：《服务贸易理论的兴起与发展》，《经济学动态》，1999年第5期。

杨治（1985）：《产业经济学导论》，北京：中国人民大学出版社，1985年。

伊斯特利（William Easterly, 2002）：《在增长的迷雾中求索——经济学家在欠发达国家的探险与失败》，姜世明译，北京：中信出版社，2004年。

余永定（2003）：《消除人民币升值恐惧症，实现向经济平衡发展的过渡》，《国际经济评论》2003年9~10月号。

岳希平、张曙光、许宪春编（2005）：《中国经济增长速度：研究与争论》，北京：中信出版社，2005年。

张军（2003）：《中国的工业改革与经济增长：问题与解释》，上海：上海三联书店、上海人民出版社，2003年。

章良猷（1985）：《苏联六十年来社会主义政治经济学若干问题的争论》，《经济研究》编辑部编：《中国社会主义经济理论问题争鸣（1949~1985）》（下），北京：中国财政经济出版社，1985年。

张培刚（1949）：《农业与工业化》，武汉：华中工学院出版社，1984年。

张维迎（2004）：《大学的逻辑》，北京：北京大学出版社，2004年。

中共中央宣传部（1953）：《为动员一切力量把我国建设成为一个伟大的社会主义国家而斗争——关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》，《社会主义教育课程的阅读文件汇编》，第1编上册，北京：人民出版社，1957年，第341~374页。

初版后记

正像我在本书开头所说的，我之所以开始对增长模式和工业化道路问题发生兴趣，完全是为了对现实中发生的问题寻求解答。然而一旦给自己提出了这样的问题，就不得不一步步在理论上深入下去。本来，我从大学二年级开始接受的就是整套的苏联政治经济学教育，开始经济工作时苏联社会主义工业化道路仍被看作是工业化的必由之路。改革开放后对现代理论经济学进行了补课，但是对增长理论还是很生疏的。孔夫子说过，“学而时习之，不亦乐乎”。我在2004年对当时正在兴起的大规模投资兴建重化工业热潮提出质疑，随即引起了热烈的讨论。同仁们在一些讨论会，例如2004年7月的全国政协常委会专题讨论会、同年10月的国家信息化专家咨询委员会的“十一五”规划座谈会和2005年1月北大中国经济研究中心发展讨论会上发表的意见，不论是赞成我的观点或是反对我的观点，都帮助我和督促我更深入地探究有关的问题。

今年7月份，我总结了一年多来的思考，完成了题为《中国应当走一条什么样的工业化道路》的长文，发表在《洪范评论》的第2辑第2期上。上海远东出版社的匡志宏副总编知道后，多次向我提议将其修订和增补成书。我想经济增长模式转变和走新型工业化道路是一个讨论还不够深入的重大问题，写作成书有利于引起大家进一步的研究。所以，经过认真考虑，我同意了这一出书计划。经过两三个月的努力，结果就形成了读者手上的这本书。对于一本十几万字的书来说，它的写作时间虽然不算很长，但酝酿和准备的时间并不短。

本书行文力求平易，使对经济问题感兴趣的一般读者都能理解，书中插入了一些专栏，也是希望对正文有所补充，以便提高可读性。同时，本书照顾了研究的需要，凡有所征引都用脚注的方式注明了文献出处和来源，在一些可以用图、也可用表的地方，大部分使用了表格，以便同行们对数据做核查。

虽说针对问题调查和研究是愉快的思想体操，但写作却不一样，往往是劳作，是苦役。幸好，在写作《中国应当走一条什么样的工业化道路》一文时，我就得到高新民、高世楫、范世涛、王青等多方面的协助，还有学界其他朋友的批评指正，也对修订、增订成书有很大的帮助。其中，范世涛还写作了一些段落的初稿，阅读了全稿，并为全书编

辑了索引。

最后，我想对上海远东出版社的相关同志表示感谢。他们为本书做了认真细致的编辑和校对工作，使本书减少了许多错误。书的写作比预定的时间要长一些，对此，我深感抱歉。

当然，文中的错误，应由作者本人负责，并欢迎读者批评指正。

吴敬琏

2013年8月20日

修订版附记

利用本书再版的机会，我对全书又校订一遍，订正了个别文字上的错漏，版式也有所改进。此外，增加了一篇附录文章。

本书出版后，国家统计部门公布了第一次经济普查结果，大幅提高了GDP数据和第三产业数据。按照这次普查, 2004年国内生产总值现价总量比年快报核算多出2.3万亿元，提高了16.8%；第一、第二、第三产业增加值的构成由年快报的15.2%、52.9%和31.9%，变为 13.1%、46.2%和40.7%，其中第三产业增加值比年快报高出8.8个百分点。由于这次经济普查的范围和所使用的方法尚未有较详细的公布，其结果也还未经专家的评估和分析；同时其数据不及《中国统计年鉴》数据连续，很难据以对历年产业结构变化趋势进行分析，所以在这次重印时，仍然沿用国家统计局过去公布的数据。

吴敬琏

2013年8月20日

增订版后记

中国经济在2005年11月本书初版问世以来两年多的发展历程表明，经济增长模式（2007年以后在官方文件中改称为“经济发展方式”）从粗放增长到集约增长的转变，不仅是一项长期性的战略选择，而且是十分紧迫的现实需要。前一种模式的特点，是靠资源投入和出口需求驱动；后一种模式的特点，则是靠技术进步和效率提高驱动。目前中国从宏观经济到微观经济所遇到的种种问题，追根溯源，都与我们没有能够实现这种转变有关。因此，这本书所讨论的粗放增长模式的弊病及其根源、转变增长模式的途径与方法以及如何建设有利于增长模式转变的经济、政治、文教、科研体制等问题，仍然具有巨大的理论意义和现实价值。

本书前两个版本的一个重大缺点，是没有对改革开放以来粗放增长模式的一项重要补充，即出口导向战略（“东亚模式”）进行全面的讨论。借这次重版的机会，我补写了一章“出口导向型战略与粗放增长模式的延续”，目的在于对这一问题进行深入的分析，以便为超越“东亚模式”并完善我国的开放政策提供理论支持和政策建议。此外，对本书的附录文章也作了增删，使本书更加贴近于中国的现实。

在本书增订过程中，作者得到范世涛先生、李辑女士和王青先生的许多帮助，在此特致谢忱。

吴敬琏

2013年8月20日

吴 敬 琏 论 改 革 基 本 问 题

吴敬琏

当代中国经济改革

III

吴敬琏 著

上海三联书店

第三版前言

30年来的强劲经济增长，使中国成为当代世界关注的一个焦点。人们无论对中国怀有什么样的感情，都希望了解中国，因为它的现状如何、将向何处发展，都会对整个世界产生重要的影响。然而，要理解中国经济的现状和未来并不是一件容易的事情。即使我们这些长期生活在其中，甚至亲身经历过最近半个世纪中国变迁过程的人，对它的了解也往往是零散的、表面的，知其然而不知其所以然。于是，在我的脑海中产生了写一本运用现代经济学的分析工具考察中国改革的著作的愿望。

从1995年开始，我为中国社会科学院研究生院经济系的博士研究生开设“中国经济”课程，随后也为中欧国际工商学院（CEIBS）的MBA和EMBA学生开设了同样的课程。这门课程伴随中国经济改革和经济发展而成长。1998年，我将在“教学相长”过程中逐渐完善起来的讲义分列12章，写成《当代中国经济改革：战略与实施》一书，并于1999年初出版。此后，我还将这本书用作基本教材，为我在北京大学经济学院的博士生讲授。这本书同时也是一本大众读物，受到了海内外关心中国经济发展的读者的关注，因此陆续出版了英文版、日文版和中文繁体字版。

2003年，根据变化了的情况和发展了的认识，我在原有的章节框架下，对全书作过一次修订。

现在呈现在读者面前的，是该书的第3版。自上一版出版5年多来，中国的经济生活和社会生活中又出现了许多新事物，发生了许多新变化，经济学家的认识也随之而深化。因此，在修订中，我一直努力吸收这些新材料和新认知，把它们呈献给读者。

在对社会主义国家向市场经济的转型过程进行比较分析上，曾经流行一时的方法是将它们的转型战略区分为激进的和渐进的两种：前者以俄罗斯等国在“苏东剧变”以后的转型为代表，采用“休克疗法”（shocktherapy）或“大爆炸”（big bang）的方式，在极短的时间内实现私有化和价格自由化；后者则以中国的经济转型为代表，采用渐进主义（gradualism）的方式，逐步实现向市场经济的转型。这种着重以速度作为划分标准，对不同转型方式的长短优劣进行的讨论，由于比较表面化，很难得出有意义的结论。进入21世纪以后，中国学术界仍然有

比较多的人从这一视角来比较各国的经济转型方式，而在国际学术界已经很少有人继续沿用这种分析框架了。哈佛大学和布达佩斯高等研究院（Collegium Budapest）的经济学家科尔奈（Janos Kornai）提出了一个更能触及事物本质的理论框架。他认为，就纯粹的形态而言，“后社会主义”的转型有两种基本的战略，其中战略A，或称有机发展战略，把最重要的任务确定为创造有利条件，使私有部门得以从下而上地生长起来；而战略B，或称加速私有化战略，则把最重要的任务确定为尽可能快地通过国有企业私有化消灭国有制。中欧和东欧各国的转型经验表明，战略A由于能够促进资本积累、培育企业家阶层和加速规范市场制度的形成，是一种较为有效的转型战略，而战略B由于无法做到这一切而不能提高效率，弄得不好，还会形成被一小撮寡头控制的无规则的市场，贻害无穷。

在我看来，如果对科尔奈的区分标准稍作变通，从着重非国有企业成长或着重国有企业改造来分析问题，这一理论框架完全可以用来分析中国改革战略的演变，评价它的得失。

虽然中国领导层一直强调国有企业改革是改革的中心环节，但从20世纪80年代初期以来，改革的实际进展却是沿着类似于科尔奈的“战略A”，即“有机发展战略”的路径推进的。例如，80年代初期的农村承包制催生了几千万个农民家庭农场，把中国农民天生的企业家精神解放了出来。随之而来的是如雨后春笋般发展的乡镇企业和私有企业的异军突起。它们开拓了市场，培育出大批企业家，产生了对建立有序市场的强烈要求。这一发展，反过来又促使国有经济的改革走向深入。

中国由于采取这样的战略（在本书中我把它叫做“增量改革战略”）从下而上地发展民营经济，避免了经济社会的剧烈震荡，使转型的过程较之苏联和东欧社会主义国家更加顺利，30年来始终保持了GDP高速增长的态势。

然而，这种转型方式也有它的不利方面，这就是由于强大的国有部门基本上未受触动和经济运行出现了“双轨并存”状态，不但形成了滋生腐败的寻租（rent-seeking）环境，还给往后的经济和社会进一步转型增添了困难。

本书的一个重要增补，是加强了对“双轨制”及其经济和社会-政治影响的分析，并据此对中国进一步改革的必要措施和可能前景作出了估量。

中国经济改革是一个庞大的叙事。如何向本书的读者提供一个清晰的理论线索和分析框架是一件颇费思量的事情。这是因为，经济转型虽然是通过若干这样或那样的政策措施来实现的，但它有一根主线，这就是从计划制度到市场制度的变革。既然是制度变革，所有的改革势必是经历了不同利益取向的人群之间反复博弈之后的产物。因此，它往往表现为杂乱无章的事件，并不符合某个统一的思想逻辑。而中国改革采取

了这样一种进行方式：允许试验。一项措施取得实效，就加以推广；失败了，则另辟蹊径。并且，改革在多个领域的推进，并非直线式的，而是时常有曲折和反复。这样的改革特征，对理论上的归纳梳理造成了一定的困难。我在构建全书的框架时，时常为此而感到困扰。这次修订，仍然保持了2003年第2版的布局，将全书分为四篇：一、总论；二、部门专论；三、宏观经济和社会层面的问题；四、简短的结论。

第一篇分为两章。

第1章提出问题。中国之所以在20世纪50年代提出需要对传统的集中计划经济体制进行改革，是因为这种经济体制存在着巨大的弊病。然而，这种经济体制却是19世纪下半叶和20世纪上半叶的社会主义者作为可以救治社会弊病的理想制度而提出来的。于是，这里就有两个问题必须加以回答：（1）社会主义作为一种追求社会公正和共同富裕的社会理想，怎样一步步地具体化为国家主导的集中计划经济制度？（2）为什么在这个被许诺为理想王国的经济制度建立起来以后，各社会主义国家又不约而同地要求对它进行改革？

第2章对中国50余年的经济改革全过程进行鸟瞰式的考察。从1956年至今，中国已经进行了半个多世纪的改革探索，在这一历史进程中，各个阶段的多种多样的改革穿插错落地进行。我们在这一章里，根据每个时期的主要改革措施把中国的改革过程分为三个阶段：（1）1958~1978年：行政性分权改革；（2）1979~1993年：增量改革；（3）1994年至今："整体推进"，逐步全面建立市场经济制度。

第二篇以6章的篇幅分门别类地讨论各部门的改革。

中国计划经济制度的建立是从粮食统购统销发端的，而1978年以后的改革取得突破也是从农村开始破除集体经济、实行家庭承包制起步的。因此，把农村改革作为首先需要加以考察的课题（第3章）。接着考察企业部门的转型，即中国国民经济如何从庞大无比和无所不包的"国家辛迪加"转化为多种所有制经济共同发展的有机机体。转型沿着三条路径进行：一是改造国有"单位"，使之成为与市场经济相适应的现代企业；二是国有资本逐步从一般性竞争领域退出；三是以多种形式发展民营经济，使之成为"社会主义市场经济的重要组成部分"。这三部分内容分别在第4章和第5章中进行讨论。第6章考察现代经济最重要的架构之一——由金融机构、金融市场和金融监管构成的金融体系的建立问题。第7章以1993年为界，分别介绍了前后两个时期的财政税收体制改革。前一时期的财政税收体制改革，着重在"调动地方积极性"上做文章，采取了"分灶吃饭"、财政"大包干"的财税承包制。后一时期则以"建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架"为目标，调整和优化财政收支结构，规范支出范围，逐步退出一般的"经济建设"领域，增加对教育、科技、卫生、公共安全、社会保障、基础设施建设等的保障力度。第8章是关于与经济改革交互作用的对外开放。在扩大对外贸易、建立经济特区、对外开放城市和吸引外商直接投资等方面取得巨大成果之后，中国

终于在2001年12月加入世界贸易组织（WTO），步入全面开放的新阶段。

第三篇讨论宏观经济和社会政治层面的问题，包含3章：第9章考察新的社会保障体系的建立问题，围绕与建立新的社会保障体系相关的政治经济学问题进行探讨。第10章分别从短期视角和长期视角讨论在转型时期的宏观经济问题，包括常常被人们所忽视的如何通过转变经济增长模式和提升产业素质来实现可持续稳定发展的问题。第11章考察转型时期的社会关系和政府职能。转型时期是一个社会矛盾错综复杂，甚至形成尖锐的社会冲突的时期。在中国改革开放以后，社会结构发生了一些积极的变化，例如一个主要由专业人员（白领工人）组成、追求社会和谐稳定的中间阶级或称中等收入阶层正在成长。但与此同时，一些新的社会矛盾，如腐败蔓延、贫富差距扩大也凸显出来。在这样的社会矛盾的影响下，由20世纪70年代末改革初期的维护命令经济与主张市场取向改革这两种社会势力，分化出主张在双重体制下保持强化行政权力和扩大寻租环境的第三种社会势力。这种代表寻租利益的特殊利益集团力图扭转市场化改革的历史车轮，使它偏离法治市场经济的方向，走上权贵资本主义或称官僚资本主义的歧路。于是，到底要建立一个什么样的经济体制和政治体制，就成为转型时期一个尖锐的社会政治问题。它的核心就是如何在大变革中力求保持社会公正。由此，政府如何在经济转型中履行它的社会职责就显得格外重要。而要想使政府履行它应有的职责，就必须加快政治改革，提升政治文明，建立民主政治，建设法治国家。

最后一篇是第12章，以少量篇幅作出全书的小结。其中也表达了我本人对完善社会主义市场经济，即建设以社会公正和共同富裕为目标的市场经济的未竟改革任务的思考。

为了便于缺乏必要的经济学基础知识和实际经验的读者理解和掌握本书的内容，除了各章的主体部分，还在各章的开头部分用一节的篇幅简要介绍作为本书讨论背景的经济学理论进展，以此作为分析问题的理论框架。例如，第4章4.1介绍了现代经济学的企业理论和公司理论；第8章8.1介绍了现代贸易学说，以及发展中国家对外经济关系的基本类型；如此等等。

如前所述，中国的经济改革处在现在进行时，同时由于作者的功力有限，本书肯定尚有许多不尽如人意之处，希望阅读本书的学生、教师、学者、政府官员，以及各行各业的朋友不吝批评指正。让我们共同思考和探讨如何进一步推进中国改革，支持中国走向更美好的未来。

吴敬琏

图表、专栏目录

表

1.1 苏联经济的年均增长率（1951~1985）

1.2 苏联生产率变化趋势（1961~1984）

2.1 中国各种经济成分在工业总产值中所占比重（1978~1990）

2.2 中国各种经济成分在零售商业销售额中所占比重（1978~1990）

2.3 中国经济增长情况（1978~1990）

2.4 科尔奈两种转轨战略的主要特征

2.5 各种经济成分在GDP中的比重（1990~2001）

3.1 主要农产品产量变化（1978~2010）

3.2 农村居民家庭人均总收入和纯收入（1978~2010）

3.3 乡镇企业单位数和就业人数（1978~2010）

4.1 各国公司制度称谓的区别

4.2 全国国有企业盈利亏损状况（1990~1998）

5.1 私营企业的发展（1989~2000）

5.2 浙江、江苏、广东经济增长速度（1997~2002）

5.3 民营经济在国民经济中的地位和作用（1997~2002）

6.1 国家银行贷款的实际利率（1985~1989）

8.1 对外经济关系的分类

8.2 两种对外经济战略的配套政策

8.3 进口替代战略与出口导向战略的优劣比较

8.4 中国对外贸易总额占世界贸易总额的比重（1953~1977）

8.5 中国经济的外贸依存度（1978~2012）

8.6 来华外商直接投资情况（1979~2012）

8.7 来华外商直接投资的地区分布（2002~2010）

9.1 社会保障制度的类型

10.1 西方国家经济增长模式的演进

10.2 价格指数（1978~1997）

10.3 中国宏观经济情况（1978~1983）

10.4 中国宏观经济情况（1983~1986）

10.5 中国宏观经济情况（1986~1991）

10.6 中国宏观经济情况（1992~1996）

10.7 中国进出口贸易的发展（1993~2002）

10.8 中国宏观经济情况（1997~2002）

10.9 全社会固定资产投资中各种经济类型投资增长（1998~2002）

10.10 中国宏观经济情况（2003~2008）

10.11 经济增长基本指标（1953~1978）

11.1 贫困线标准和中国农村贫困人口数量减少（1990~1998）

图

5.1 民营经济促进经济增长（以2000年为例）

5.2 有限利基市场

6.1 银行间债券市场2015年各券种发行量占比

6.2 上证综指走势图（1990年12月19日~2015年12月31日）

6.3 20世纪90年代初期的中国金融机构

6.4 上证综指月线图（2006年1月~2008年12月）

7.1 全国预算收入与中央预算收入情况（1978~2012）

7.2 一般性转移支付系数（1995~2005）

7.3 转移支付的结构（1994~2012）

7.4 2005年转移支付的均等化效果

7.5 财政支出结构的优化

8.1 中国出口总额（1992~2000）

8.2 中国平均法定关税税率下降的轨迹（1991~2001）

8.3 中国对外贸易的发展（1978~2012）

8.4 来华外商直接投资的产业分布（截至2007年底）

9.1 我国卫生费用筹资构成变化趋势（1978~2012）

10.1 中国固定资产投资增长（2002~2008）

10.2 中国人民银行外汇占款和基础货币投放（1999~2008）

10.3 广义货币（M2）对GDP的比率（1997~2008）

10.4 工业增加值和国内生产总值增长（2007~2008）

10.5 物价走势（2007~2008）

10.6 股价走势（2007~2008）

10.7 房屋销售价格走势（2007~2008）

10.8 中国投资率的不断提高（1952~2012）

10.9 微笑曲线

11.1 中国城镇居民家庭人均可支配收入与农村居民家庭人均纯收入之比（1978~2012）

专栏

1.1 莫尔的《乌托邦》和欧文的“平行四边形”

1.2 “战时共产主义”：苏联建国初期的社会主义经济模式

1.3 苏联《政治经济学教科书》论社会主义基本经济特征

1.4 “市场社会主义”：布鲁斯的分权模式

1.5 毛泽东的《论十大关系》

2.1 改革的不同目标模式

2.2 寻租

2.3 中共十二届三中全会《中共中央关于经济体制改革的决定》

2.4 1986年关于改革战略的争论

2.5 中共十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》

2.6 中共十五大和中央委员会的报告

3.1 人民公社化运动

3.2 安徽凤阳小岗村农民的契约

3.3 二元经济（Dual Economy）模型

4.1 公司治理的主要机制

4.2 《全民所有制工业企业转换经营机制条例》中规定的企业经营权

4.3 1988年《企业法》和它对1993年《公司法》的影响

4.4 2002年美国《索克斯法案》的新规定

5.1 对资本主义和资产阶级政策的变迁

5.2 山东诸城和广东顺德的“放小”改革

5.3 一些国家和地区对小企业的扶植政策

5.4 海外华人家族企业

6.1 证券市场上的信息不完全性

6.2 “金融压制”与“金融约束”的理论要点

6.3 “琼民源”“中科创业”事件

6.4 2001年“股市大辩论”中双方的论点和论据

7.1 公共物品和公共财政

7.2 财政联邦主义

7.3 增值税

8.1 国际贸易理论的演进

8.2 世界贸易组织

8.3 苏州工业园区的经验

9.1 中共十四届三中全会确定的社会保障体制的基本原则

9.2 医疗体制的几种模式

9.3 宿迁医疗改革

10.1 菲利普斯曲线

10.2 亚洲金融危机的成因及其爆发

10.3 从美国的次贷危机到全球金融危机

11.1 20世纪政府与市场边界变动

11.2 邓小平1980年“八·一八”讲话论党和国家领导制度的改革

11.3 洛伦茨曲线和基尼系数

第一篇
总 论

第1章

计划经济的建立与改革问题的提出

从1956年中共八大决定进行“经济管理体制改革”算起，中国经济体制改革已经进行了半个多世纪。放在全球范围内观察，我们很容易发现，中国推进改革的努力并不是孤立的现象。在同一时期，其他许多社会主义国家也或多或少地用引进市场力量的办法进行改革，以便克服苏联式集中计划经济体制（或称“命令经济”[1]体制）效率低下的缺点。

既然改革集中计划经济体制是世界性的现象，人们就免不了要问：为什么社会主义国家都把集中计划经济体制当作社会主义的标准经济模式？而当这种体制建立起来后，它们为什么又先后提出了要对这种经济体制进行改革？

本章将从历史和逻辑的角度，围绕这两个问题展开讨论。

1.1 社会主义者的经济体制构想

作为社会主义国家经济改革起点的集中计划经济体制，是社会主义者提出的社会理想在经济制度上的体现。不过，早期的社会主义者限于历史条件，并没有提出切实可行的制度设计。此后，经过200多年的发展，马克思（Karl Marx, 1818～1883）、恩格斯（Friedrich Engels, 1820～1895）在大量吸收借鉴以前社会主义思想的基础上，才提出了更具现实可能性的社会主义经济体制设想。

1.1.1 早期社会主义者的理想社会

“社会主义”（socialism）一词是19世纪20年代后才开始流行于英法两国的[2]，但在16世纪初西欧封建庄园制度开始瓦解、资本主义制度曙光初露时，社会主义者的基本主张就已经由一些先行者提出来了。这种社会主张反映了在资本主义新社会诞生阵痛中挣扎的劳苦大众对转型时期种种社会不公正的抗议和对一种更美好的社会的向往。

资本主义的诞生，打破了持续千余年的西欧封建庄园制，建立了以雇佣劳动为基本特征的经济制度。正是借助于这种新的社会制度，西欧

社会在此后几百年中实现了飞跃发展和进步。正如马克思和恩格斯在《共产党宣言》中指出的，资产阶级像用魔法一样唤醒了沉睡在社会劳动中的生产力，在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。[3]

然而，新社会诞生的阵痛却使广大底层民众受到了严重的伤害。在庄园制母腹中创建资本主义经济制度的首要行动，是瓦解以大地产为基础的人身依附关系，把农奴从他们所依附的领主土地上解放出来，进入劳动力市场。以英国为例，从15世纪末开始，英国的毛纺织业快速兴起，羊毛等农产品价格大幅上升。在牟利冲动驱使下，贵族和教会住持大量圈占公共牧场，雇工放养羊群。成千上万名农民由此获得了人身自由，却失去了赖以为生的土地，沦为一无所有的游民无产者。他们流入城市，寻找栖身之地和生活出路。而统治者则采取包括鞭打、割耳、绞刑在内的种种严刑酷法来惩治无业游民。即使有幸在手工作坊和工场找到工作，其劳动条件和生活待遇也是极其恶劣悲惨的。

在这种情况下，一些思想界的先驱人物起来抨击当时普遍的社会不公，提出了自己对理想社会的设想。1516年，身为英国贵族高官的托马斯·莫尔（Saint Sir Thomas More, 1478～1535）写了一本名为《关于最完美的国家制度和乌托邦新岛既有益又有趣的金书》（简称《乌托邦》）的书，借书中航海家之口抨击为富不仁者的疯狂掠夺，呼吁消灭“一方面贫困不堪，另一方面却奢侈无度”的丑恶社会现象，描述了一个名为“乌托邦”（Utopia）的美好国家。在这个国家里，一切财产共有，全体公民都可以享有平等富足的生活。这是社会主义思潮的第一声号角。

在莫尔之后，还有许多位思想家以类似的方式提出自己的社会理想。[4]这些早期社会主义者的社会理想是实现社会公正和共同富裕。他们根据这种理想构思的社会经济体制通常具有两项共同特征：

第一，实行财富的社会共同占有。按照莫尔的说法，“使社会获得幸福的唯一康庄大道就在于大家的经济平等，而在我看来，凡有财物作为私有财产占有的地方就不可能。因为如果每个人都借一定的口实和法律的名义，尽其可能把财物掠为己有，那么全国财富就只归少数人占有，而给其余大众所残留的只有困苦和贫乏了。”[5]

第二，否定货币和市场在新社会中的存在。本来，从财富的共同占有出发，就可以合逻辑地推导出否定商品货币关系的结论。可是，早期社会主义者常常以一种带有强烈感情色彩的方式来表达对金钱和市场制度的否定态度。其原因可能是在新旧社会方生未死的过渡过程中一，小批掌握权力的豪门寡头利用当时封建秩序已经瓦解、基本的市场秩序还有待建立的机会，巧取豪夺，使自己成为巨富一，这使部分下层群众误以为在瓦解封建庄园制度中起了革命性作用的市场是自己苦难的根源，形成了对市场制度畏惧和敌视的心理。例如，在莫尔的《乌托邦》中，黄金就只能用来制造便器和刑具，以示对货币的憎恶。这种感情倾向成

为后世社会主义者从莫尔等思想前辈那里继承下来的一项重要思想遗产。[6]

到了17~18世纪，资产阶级先后在英、法等国取得政权，并为资本主义的迅速发展开辟了道路，但他们关于自由、平等、博爱的承诺，对广大平民和无产者来说依然是镜花水月。而争取使所有人在一切生活领域中权利平等、共同富裕和社会公正的理想，在渴求改变自己的经济政治地位的劳动者中却产生了极大的吸引力和号召力。于是，社会主义思潮在19世纪发展成为具有影响力的社会运动。三大批判的社会主义者圣西门、傅立叶（Charles Fourier, 1772~1837）和欧文（Robert Owen, 1771~1858）就是这种思潮的重要代表人物。他们和莫尔等16~17世纪的社会主义者一样，没能脱离小生产的窠臼，仍然以家长制的、自给自足的小共同体作为理想社会构想的基本参照物。这就使他们的理论带有浓厚的道德批判和理想主义色彩，因而他们被马克思和恩格斯称为“空想社会主义者”。

专栏 1.1 莫尔的《乌托邦》和欧文的“平行四边形”

莫尔在《乌托邦》一书的第二部分，以他和一位虚构人物对话的方式，描绘了自己心目中的理想社会：

在名为乌托邦的海岛上，有54座城市均匀地分布于广阔的乡村之间。每座城市分成四个相同的区，居住6 000户居民，每户居民的人口都在10~16人之间。城市所有的适龄人口都要劳动，每天工作6小时。产品集中到位于各区中心的市场，由各户户主任取所需。居民们按每30户一厅的规模集中用餐，最美味的食品由老年人首先食用，然后大家再平均分配。在乡村，每户不少于40人，外加2名农奴。每家农户都自给自足，没有的物品则可以到城市领取。每个城市家庭每年要派出20人到乡村从事农业劳动，而乡村每年也让20人返回城市。乌托邦因为没有游手好闲的人，所以能够生产出用之不竭的产品。城市之间可以互通有无，但是同样不需要用货币来交换。他们把大量的剩余产品运到国外，换回自己缺少的产品。乌托邦的所有财产都不属于任何个人。但乌托邦人也有阶级之分。除了选举官员管理公共事务，还要选出500名学者，不必参加劳动。官员和学者还可以得到特殊的照顾。乌托邦还有一个处于社会最底层的奴隶阶级，他们由罪犯和自愿前来的外国人构成，从事屠宰等下等职业。

莫尔这个建立在农业和手工业生产方式基础之上且无匮乏之虞的乌托邦，成为后人据以演绎出社会主义理想社会的蓝本之一。

300年之后的 1820 年，一位英国工厂主——欧文在《致拉纳克郡报告》中提出了基于联合劳动、共负支出、财产共有和权利平等基本原则的社会主义设想。欧文不但向郡政府提出自己的建议，还在自己拥有的新拉纳克毛纺厂中开始了改善劳动者工作和生活条件的试验。这种试验获得了极大的成功。但是，欧文的志向更为远大，他要以社区公社为起点改造整个社会。1825年，欧文在美国的印第安纳州购置土地，设计

和建造房舍，开始了建设“新和谐”社区的社会实验。

在被称为“欧文的平行四边形”（Owen's parallelograms）的社区设计中，每个村庄的居民人数被限制在500~2000人之间。种植面积在600~1800英亩之间。村庄中心是个大平行四边形的建筑，它的四边划分为若干区域，有的是成年人的寝室和起居室、入学儿童的公共宿舍，有的是存放产品的仓库、客舍和医疗所等，还设有教堂、学校、厨房和公共食堂等公共设施。所有的人都在公共食堂就餐。公社按需生产，根据物资和每个人的劳动贡献向他们发放“劳动券”，用于公社内部的交换；公社之间则可以用剩余产品互相进行交换。人们身着统一的服装，接受统一的教育，可以自由调换职业，随意领取消费品。

这个试验只持续了两年就失败了。一贫如洗的欧文于1829年回到英国以后，继续进行平等劳动交换市场等社会主义的试验，但都以失败告终。

根据托马斯·莫尔《乌托邦》、卡尔·考茨基《莫尔及其乌托邦》和玛格丽特·柯尔《欧文传》编写。

1.1.2 马克思的“科学社会主义”和“社会大工厂”模式

马克思主义的创始人马克思、恩格斯和早期社会主义创立者具有相同的价值追求。但是，他们没有停留在对资本主义的道德批判或沉溺于对传说中的理想国的向往之中，而是从资本主义社会的现实矛盾出发去探寻社会发展的方向和路径。这样，他们从新近产生的机器大工业中找到了实现社会公正和共同富裕社会理想的物质技术基础。他们认为，经过他们的批判性努力，社会主义由一种空想变成了经过严密科学论证的学说，并将自己的社会学说称为“科学社会主义”。

在马克思和恩格斯看来，社会主义之所以会取代资本主义，源于资本主义社会中生产力和生产关系之间，即社会化的生产力和资本主义私人占有制度之间的冲突。恩格斯这样论证马克思社会主义理论的科学性：

一切社会变迁和政治变革的终极原因，不应当从人们对永恒的真理和正义的认识中去寻找，而应当从生产方式和交换方式的变革中去寻找。对现存社会制度的不合理和不公平日益清醒的认识，只是一种征象，它表示生产方法和交换形式已经静悄悄地发生了变化，适合于早先的经济条件的社会制度已经不再和这些变化相适应了；同时，这还说明，用来消除已经发现的弊病的手段，也必然以多少发展了的形式存在于已经发生变化的生产关系本身中。正如从前工场手工业以及在它影响下进一步发展了的手工业同封建的行会桎梏发生冲突一样，大工业得到比较充分发展时就同资本主义生产方式用来限制它的框框发生冲突了。新的生产力已经超过了这种生产力的资产阶级利用形式。现代社会主义不过是这种实际冲突在思想上的反映。[7]

这就是说，在产业革命后的经济发展中，随着社会分工的深化，生产由个人行动变成了一系列社会行动，而产品也从个人产品变成了社会产品。这种日益社会化的生产力与资本主义私人占有制度之间产生了剧烈的冲突。这种冲突表现在社会生活的各个方面，例如：生产无限增长倾向和最终消费不足的矛盾、企业内部的计划性和社会经济的无政府状态、周期出现的经济危机、无产阶级的贫困化和阶级矛盾的尖锐化，等等。恩格斯说，高度社会化的生产力所要求的社会对生产的统一管理，只有在社会公众占有生产资料的情况下才有可能实现。总之，资本主义基本矛盾要解决，“只能是在事实上承认现代生产力的社会本性，因而也就是使生产、占有和交换的方式同生产资料的社会性相适应。而要实现这一点，只有由社会公开地和直接地占有已经发展到除了适于社会管理之外不适于任何其他管理的生产力”。[8]

他们认为，公有制代替私有制，或者说产权的社会化，并不是由人的主观愿望决定的，而是一种在资本积累时自发发生的“自然历史过程”。“资本主义积累的规律”，是“较大的资本战胜较小的资本”。“在一个生产部门中，如果投入的全部资本已溶合为一个单个资本时，集中便达到了极限。在一个社会里，只有当社会总资本或者合并在唯一的资本家手中，或者合并在唯一的资本家公司手中的时候，集中才算达到极限。”[9]在资本积累过程中形成的垄断越来越成为日益社会化的生产力进一步发展的桎梏，生产资料的集中和劳动的社会化，达到资本主义外壳不能相容的地步时，“这个外壳就要炸毁了。资本主义私有制的丧钟就要响了。剥夺者就要被剥夺了”。[10]

完成了社会对极少数垄断了生产资料的资本家的剥夺，整个社会就成为一座建立在生产资料公共所有制的基础上的大工厂。[11]在这种“社会大工厂”式的经济中，商品生产、货币交换和市场关系都将消亡。

这个硕大无比的“社会大工厂”是怎样组织起来并进行管理的呢？马克思说，它“将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。[12]“自由人的联合体”是一个全社会规模的鲁滨逊，组成这个联合体的全体社会成员“用公共的生产资料进行劳动，并且自觉地把他们许多个人劳动力当作一个社会劳动力来使用。在那里，鲁滨逊的劳动的一切规定又重演了，不过不是在个人身上，而是在社会范围内重演”。[13]

经过20世纪将近100年的试验，我们再回过头来，应当怎样看待马克思关于资本主义和社会主义的论断呢？

从资本主义经济的现代发展情况看，马克思主义先驱者对19世纪资本主义“强盗贵族”（robber baron）种种非正义行为和资本主义经济运行中种种矛盾鞭辟入里的批判性分析，至今仍闪烁着先知的光芒。但是，他们对社会主义将在发达资本主义的废墟上建立的预言并没有应验，20世纪陆续建立起来的、以苏联为首的社会主义国家主要是在落后国家中产生的。这与三个方面的因素有关：

首先，马克思对资本主义社会矛盾的具体分析是以他所处时代经济增长方式作为背景的。这种以投资作为主要驱动力的增长方式，必然造成资本总量中“不变资本”（物质资本）比重的上升和“可变资本”（劳动者收入）份额的降低，并由此导致消费需求不足和经济衰退的周期性发生，及失业人口的增加和劳动者的贫困化。实际上，在19世纪后期第二次产业革命发生后，情况已经有了很大的改变。[14]在被称为“现代经济增长”的新增长模式中，技术进步和效率提高成为经济增长的主要驱动力量，因而马克思所提出的“两大经济规律”，即“平均利润率不断下降”的规律和“相对过剩人口（失业人口）不断增加”的规律并没有成为现实。

马克思关于资本主义经济将通过“大资本剥夺小资本”而发展成为一个“社会大工厂”的论断也大体如此。在马克思的分析中，显然把生产社会化和企业大型化这两个不同的概念混为一谈了。实际上，前者指的是随着分工的深化，生产之间彼此依赖和相互联系加强，后者指的是通过资本的积聚和集中，生产单位的规模扩张。高度分工的生产者之间的交换，既可以通过生产的纵向一体化，即企业大型化实现，也可以通过相对较小的企业之间的市场交换来实现。在18～19世纪第一次产业革命中发展起来的、以蒸汽机为代表的技术把规模经济提到首位，所以直到20世纪初期，工业企业的大型化和进行大规模生产（mass production）还被看作工业发展的主导趋势。但随后的技术革命，如电的应用，已经改变了这种趋势的技术基础。特别是20世纪中期服务业的发展和20世纪下半期高技术（Hi-tech）产业的勃兴，使小企业在某些行业中凸显了自己的优势。[15]企业大型化并没有成为生产社会化的唯一趋势。[16]

其次，他们没有预见到，西方国家政府会采取反垄断措施和社会改进政策。在马克思去世7年后的1890年，美国制定了第一部反托拉斯法——《谢尔曼法》（*Sherman Act*），1914 年又制定了《克莱顿法》（*Clayton Act*），认定垄断为非法行为，首开西方国家反垄断立法的先河。二战结束以后，几乎所有发达国家都加强了反垄断立法和执法，使垄断遭到法律的禁止。因此，即使在经济上存在资本集中和企业大型化的趋势，整个社会也难以变成几个乃至一个垄断性的“大工厂”。在民主和法治不断完善的情况下，各国政府应社会需求，零敲碎打地推行了各式各样的社会改革，社会大众的权利和生活条件得到了普遍改善。

最后，马克思设想的社会主义社会中，“每个人的自由发展是所有人的自由发展的前提条件”，因而可以不需要国家强制，而由一个“自由人的联合体”来管理。这种状况如果能够实现，自然是十分理想的。人们可以从马克思的有关设想中感受到他对人的自由和人的全面发展的高度关注。然而，这种人与人之间、个别人和全体人之间不存在利益矛盾乃至冲突的情况，只有在经济资源不存在稀缺性，或者财富能够无限“涌流”的条件下才有可能出现。而现实世界中显然并不存在这样的前提。

1.1.3 20世纪社会主义运动的分裂和“福利国家”模式

1883年，马克思去世。1884年，西欧各国的社会主义政党在恩格斯等人的领导下，联合起来成立了国际工人协会（即“第二国际”）。1895年，恩格斯去世后，德国社会民主党领导人伯恩斯坦（Eduard Bernstein，1850~1932）重提恩格斯在世时已经提到过的可以通过议会斗争取得政权的思想[17]，提出通过和平道路走向社会主义的主张。由此形成了一直延续到今天的社会民主主义（或称民主社会主义）思潮。

社会民主主义者认为：“民主是手段，同时又是目的。它是争取社会主义的手段，又是实现社会主义的形式。”[18]按照伯恩斯坦所称的“社会主义并不是一种具体的社会模式，而只是一种社会进程”的观念，他们把社会主义看作社会改良的一个原则，也就是说，按照人的自由发展、共同富裕和社会公正的原则改进社会。[19]

20世纪上半期，一些国家的社会民主党（如瑞典社会民主党、奥地利社会民主党）、英国工党成功赢得大选并成为执政党，得以运用自己的政治影响施行其社会政策。在开始时，这些执政的社会党往往认为实行国有化有利于社会主义目标的实现。但是随后的实践使他们相信，国有化和建立在国有制基础上的计划经济既损害经济效率，又妨碍自由和公正，因此，这些政党先后放弃了国有化的目标，转而主要采取税收、社会福利等政策措施来实现社会主义的基本诉求。[20]

与此同时，还有一些社会主义者坚持暴力革命的主张。1905年，坚持武装起义夺取政权的布尔什维克从俄国社会民主工党中分离出来，并在1912年建立独立的政党“俄国社会民主工党（布尔什维克）”[1918年改称“俄国共产党（布尔什维克）”]。以列宁为首的共产党人认为，社会主义有四个标志：（1）通过暴力革命夺取政权，建立无产阶级专政；（2）剥夺私有财产并代之以国有制；（3）实行计划经济；（4）采取按劳分配的分配原则。

我们将在下一节对列宁和他的后继者斯大林的社会主义模式作更详细的讨论。

1.2 苏联式社会主义制度的建立

斯大林体制长期被看作社会主义经济的标准模式。例如，1949年中华人民共和国建立以后，就通过“一边倒”地向苏联学习，在20世纪50年代中期建立了集中计划经济体制。与此同时，这种体制也是中国经济改革过程的出发点。因此，我们在研究中国经济改革问题之前，需要先了解斯大林体制是如何形成的，它具有哪些基本特征。

1.2.1 列宁的“国家辛迪加”模式

列宁（Vladimir Ilyich Lenin，1870~1924）的社会主义模式既源于

马克思的理论，又有自己的特点。它最突出的方面，就是引入无产阶级专政国家的强制力量作为社会主义经济的组织者和管理者。这一变化使苏式社会主义经济体制避免了马克思的“社会大工厂”和“自由人联合体”的设想所具有的理想主义色彩，但同时也由于这一模式中隐含的东方式“国家主义”而偏离了西欧的社会主义传统。

列宁在他写于十月革命前夕的著作《国家与革命》中把社会主义经济比拟为一家“国家辛迪加”（the state syndicate)，即一家由政府垄断经营的大公司。他说，在共产主义社会的第一阶段即社会主义社会里，“全体公民都成了国家（武装工人）雇用的职员。全体公民都成了一个全民的、国家的‘辛迪加’的职员和工人”，“整个社会将成为一个管理处，成为一个劳动平等和报酬平等的工厂”。[21]

国家的引入，使马克思主义关于公有制的学说发生了变形。在列宁以前，马克思主义者对“国家迷信”嗤之以鼻。他们认为，“国家再好也不过是在争取阶级统治的斗争中获胜的无产阶级所继承下来的一个祸害”，因此主张要创造条件使得“在新的自由的社会条件下成长起来的一代有能力把这全部国家废物抛掉”。[22]恩格斯说，在无产阶级取得政权以后，“国家真正作为整个社会的代表所采取的第一个行动，即以社会的名义占有生产资料，同时也是它作为国家所采取的最后一个独立行动。那时，国家政权对社会关系的干预在各个领域中将先后成为多余的事情而自行停止下来。那时，对人的统治将由对物的管理和对生产过程的领导所代替”。[23]而列宁和他的后继者把国家的作用提升到极高的地位，把国家所有制看作社会主义的唯一经济基础，与马克思和恩格斯设想的“自由人联合体”是全然不同的。

布尔什维克党取得政权后，小农经济仍然在俄国经济中占统治地位。对于在这样一个国家里能否马上建立社会主义的经济基础这一问题，布尔什维克党领导层内部有着很不相同的意见。列宁本人也多少有些举棋不定。他在1918年5月所写的《论“左派”幼稚性和小资产阶级性》[24]一文中，提出了经过一个多种经济成分并存的历史阶段逐渐向以国有制为基础的“完全的社会主义”过渡的考虑。

可是，外国干涉和1918~1920年国内战争的爆发促成了实行全面国有化和转入命令经济的决定。对经济实行严格的军事管制和全面的配给制度本来是一种任何战时紧急状态下的必要举措，但这种被称为“战时共产主义”的体制却被1919年的俄共（布）八大作为标准的社会主义经济体制写入了俄共党纲。当时俄共（布）的两位最著名的理论家布哈林（Nikolai Bukharin, 1888~1938）和普列奥布拉任斯基（Evgennii Preobrazhenskii, 1886~1937）为阐释俄共（布）八大党纲所写的宣传小册子《共产主义ABC》[25]，就是以战时共产主义的经济体制和经济政策作为原型来描述社会主义经济制度的。这样，苏维埃政府就以“战时共产主义”的形式，建立了世界上第一个计划经济体制。

专栏 1.2 “战时共产主义”：苏联建国初期的社会主义经济模式

1919年3月，俄共（布）在第八次代表大会上通过了夺取政权以后的第一个新党纲。新党纲为社会主义经济制度设计了第一个实践性的原则框架。党纲通过以后，由俄共的重要理论家布哈林和普列奥布拉任斯基在《共产主义ABC》、《过渡时期经济学》[26]等书中对它作了权威的解释。

他们认为，资本积聚和集中倾向的“数学界限”是使整个国民经济转变成一个“绝对统一的联合托拉斯”，而无产阶级取得政权以后，首先就要剥夺大资本，实现这个托拉斯的国有化。然后，要根据一个总的国家计划把所有的经济活动统一起来，由最高国民经济委员会及其下属各级工业局层层管理。同时消灭商品市场，使货币变为计算单位，实行全国范围内的有组织的生产。

在俄国这样的落后国家，要使小农经济转变为“社会主义大经济”，在发达地区，具体的办法是兴办国营农场；在落后的农村，则要把众多的“小经济”联合起来，组织成为公社和劳动组合。公社不仅是农民在劳动方面的联合组织，也是他们在分配和生活方面的联合组织。在产品分配方面，苏维埃政府还要建立一个统一的分配机构，对粮食、住宅等重要的消费资料进行统一分配。

银行也要实现国有化，它是生产的统计机构和财政分配机构，它的所有业务都要由国家垄断。社会主义最终要消灭银行，把它变成社会的总会计处。同样，货币也要逐步退出流通。首先在国有化企业内部的产品交换领域内取消货币，然后在国家同国家工作者之间的结算领域内取消，下一步在国家和小生产者之间以商品交换取代货币，最后是使小经济和货币一起消失。

根据萨穆利（Laszlo Szamuely, 1974）：《社会主义经济制度的最初模式》（长沙：湖南人民出版社，1984年）等资料编写。

战时共产主义实行严格的军事纪律和配给制度，这固然帮助布尔什维克党保住了新生的苏维埃政权，同时也造成了严重的经济和社会问题。内战结束后，农民群众尤其感到不堪忍受，不满情绪日益加剧。列宁开始认识到，“用无产阶级国家直接下命令的办法在一个小农国家里按共产主义原则来调整国家的产品生产和分配”的做法是行不通的[27]，需要重新探索建设社会主义经济基础的途径。于是，苏维埃政府转而实行新经济政策。它的主要内容是恢复“商品交换”，发展“适应社会主义建设需要的商业”，并在一切工商企业中实行“商业化原则”和“商业核算”。通过“新经济政策”，在国家政权掌握“经济命脉”[28]的条件下，苏维埃政府恢复了市场制度。[29]

1.2.2 斯大林体制

在“新经济政策”下，经过4年的努力，苏联的工农业生产在1924年大体上得到恢复。同年，列宁去世。这时，在俄共（布）领导层中就新经济政策的存废问题开始了一场新的论战。

论战的导火线，是苏联工业化的方法和速度问题，但它的实质却在于苏联应当继续实行“新经济政策”和市场经济，还是应当建立行政集权的计划经济制度。在争论中，俄共（布）领导层分成三个政治派别，他们分别是以托洛茨基（Lev Davidovich Trotski, 1879~1940）为首的“左派”、以布哈林为首的“右派”和以斯大林（Joseph Stalin, 1878~1953）为首的“中派”。

从理论方法上讲，这次论战被称为“发生学”（embryology)与“目的论”（teleology)之间的论战。持“发生学”观点的布哈林在论战中遵循的逻辑，是从现实的经济情况出发来规划工业化的进程，主张工农业的平衡发展。他说：“农民的实际需求越大，我们的工业就会发展得越快。随着农民经济积累速度的加快，我们工业的积累速度也会更快。”为了与农民结成联盟，就必须实行“新经济政策”和保留市场制度。持“目的论”观点的“左派”和“中派”，则主张按照高速实现工业化目标的要求来制定经济发展的方向和计划。正如当时争论的参与者之一、“目的论”者费尔德曼（Grigory Alexandrovich Feldman, 1884~1958）所说：“无产阶级成了生产的主体，可以在生产资料生产和消费资料生产之间任意分配自己的力量。”[30]这样，就能够通过提高生产资料生产部门的比重，以极高的速度实现工业化。

在党内斗争中先后击败了“左派”和“右派”的斯大林随后采取了较之托洛茨基“左派”更为激进的方针，批判和清洗“迷信市场自发力量”的布哈林等“右倾机会主义者”，否定了新经济政策。在“反右”的基础上，斯大林在1929年掀起了强制集体化运动，建立起集中计划经济制度，并在这一制度的基础上推行他的优先发展重工业的“社会主义工业化路线”。

虽然斯大林没有提出系统的经济理论观点，但是他充分运用无产阶级专政国家的行政强制力量，使列宁的“国家辛迪加”由一种理论模式变成现实。斯大林确立的“社会主义经济＝占统治地位的国有制＋计划经济”的公式统治了社会主义国家半个多世纪。在他亲自指导下，由苏联科学院经济研究所写作的《政治经济学教科书》把国家所有制和由国家机关组织实施的计划经济列为社会主义最基本的经济特征。其中，国家所有制更被看作是整个社会主义制度的基础。虽然斯大林的社会主义定义带有强烈的“国家迷信”的色彩，但在相当长的时期中被不少社会主义国家领导人视为马克思主义的天经地义。

有些研究苏联问题的“苏联学”专家往往把苏联依靠国家力量进行强制集体化和建立高度集权的行政社会主义归因于斯大林粗暴的性格特征。这种分析似乎把问题简单化了。充分运用国家的强制力量来推行国家的发展计划，实现国家目标，是俄罗斯从彼得大帝（Peter the Great, 1672~1725）以来一直的传统。在依靠国家的强制力量来组织社会主义

经济这一点上，斯大林所建立的集中计划经济体制，和列宁的“国家辛迪加”模式并没有原则上的不同。在经济基础还很薄弱的条件下实行超高速的重工业优先发展的工业化，无法通过市场用轻工业品去交换农民的粮食和农产品原料，以快速形成大量积累，于是只能使用强制的方法征集农产品和从农民那里取得“贡款”。[31]

斯大林对列宁的社会主义经济模式也有所发展。这就是在苏联第一个五年计划（1928~1932）的执行遇到麻烦的情况下，把某种市场因素（“价值规律的辅助作用”）以“经济核算制”的形式引入“国家辛迪加”模式。[32]二战后，他又进一步承认，由于两种公有制形式长期并存，“商品生产和商品流通……仍是必要的东西”。[33]不过，所有这些都只是局部的修补，而不涉及以国有制为基础的计划经济的基本框架。

专栏 1.3 苏联《政治经济学教科书》论社会主义基本经济特征

20世纪80年代末至90年代初，苏联与东欧各国社会主义制度解体之前，社会主义国家对社会主义基本经济特征的正统诠释，都源自苏联科学院经济研究所于1954年出版的《政治经济学教科书》。这本在斯大林亲自指导下由苏联科学院经济研究所撰写出版的教科书，用自己特有的逻辑和语汇，建立起号称“社会主义政治经济学”的体系，长期被看作关于社会主义经济的标准理论。

《政治经济学教科书》认为，社会主义生产关系，是一套以两种形式的——国家的（全民的）和集体的——生产资料公有制为基础的制度。其中，“国家所有制是高级的最发达的社会主义所有制形式”，它体现着“最成熟、最彻底的”社会主义生产关系，“在整个国民经济中起着主导的和决定的作用”。两种社会主义公有制的发展前景，是向全面的全民所有制（国有制）过渡。国家（政府）对国民经济进行全面的计划领导，被看作社会主义经济最重要的特征。

社会主义的商品生产和流通仅限于个人消费品。劳动力不是商品，因此，工资不是劳动力的价格。社会主义的货币是国民经济计划、计算和监督商品生产与商品流通的工具。在商品流通中起决定作用的是国营和合作社形式的市场，其价格是由计划规定的。

根据苏联科学院经济研究所编（1954）：《政治经济学教科书》（北京：生活·读书·新知三联书店，1959年）编写。

20世纪30年代以后，斯大林的经济模式不但在苏联被奉为圭臬，也为其他社会主义国家所仿效。

1.3 对集中计划经济体制的经济学分析

经济学对集中计划经济体制的认识，是随着计划经济实践经验的积累和经济科学本身的发展而逐渐深化的。

1.3.1 新古典经济学家对计划经济体制可行性的论证

最先对集中计划经济的可行性作出经济学论证的，不是马克思主义经济学家，而是某些 20 世纪初的新古典经济学家（neoclassicaleconomists）。

新古典经济学家帕累托（Vilfredo Pareto，1848~1923）在《社会主义制度》（1902~1903）和《政治经济学手册》（1906）中首次提出，由一个“社会主义的生产部”来制定和实施经过科学计算的计划，可以实现资源的优化配置。接着，帕累托的追随者巴罗尼（Enrico Barone，1859~1924）在他的著名论文《集体主义国家中的生产部》（1908）中对帕累托的思想作了详细的论证。[34]

帕累托和巴罗尼在新古典经济学信息充分、不存在交易成本、因而制度安排与效率高低无关的假设前提下证明：计划经济条件下的资源配置，和市场制度条件下资源配置的本质是相同的，都是求解一组经济均衡方程，以求得各种稀缺资源的相对价格，只不过求解的方法不同。[35]这一组方程式可以通过千百次的市场交易求解，也可以通过“生产部”即中央计划机关的直接计算求解。只要这个“生产部”能够求解这一联立方程组，据此确定各种稀缺资源的价格，并使各个生产单位按照能够反映资源稀缺程度的相对价格进行交换和安排生产，经济计划就可以达到市场竞争所导致的同样效率。因此他认为，社会主义的计划经济具有可行性。

帕累托和巴罗尼的这些思想，对20世纪20~30年代西方学术界“社会主义论战”中形成“市场社会主义”思想发生了重要影响。

1.3.2 20世纪20~30年代西方经济学界的社会主义论战

这次关于社会主义经济制度是否具有可行性的论战是由奥地利学派的经济学家米塞斯（Ludwig von Mises，1881~1973）和哈耶克（Friedrich von Hayek，1899~1992）挑起的。他们认为，在资源配置过程中，市场价格和竞争机制的作用是至关重要的。社会主义国家并不存在市场机制，因此无法确立合理的价格和激励机制。

社会主义的同情者很快就站出来应战。其中，泰勒（Fred M. Taylor，1855~1932）、勒纳（Abba P. Lerner，1903~1982）和兰格（Oskar Ryszard Lange，1904~1965）等提出的通过计划机关模拟市场的“竞争解决法”，在社会主义同情者中具有最重要的影响。

兰格是一位出生在波兰的经济学家。社会主义论战发生时，他已在

美国完成学业，并在美国一所大学任教。他在1936年和1937年分两次发表了著名论文《社会主义经济理论》。在这篇论文中，兰格在帕累托和巴罗尼的论述的基础上进一步提出，在还不具备快速求解资源配置方程组的技术手段的情况下，可以由计划机关用与竞争性市场机制相同的"试错法"（trial and error），按照供求情况来调整价格。[36]兰格的"竞争社会主义"将社会主义经济体制分为三个决策层次：最高层次是中央计划委员会，其职能有二：一是制定生产资料价格，二是分配由国家所有的生产资源生产的社会所得（租金和利润）。中间层次是产业管理部门，其职能是决定各生产部门的发展。最低层次是国有企业和居民家庭，企业根据价格信号，按照两条原则进行生产：一是产出要达到使该产品的价格等于边际成本的水平，二是在这一产出水平上使生产成本达到最低。家庭则可以自由地决定提供多少工作量，并分配个人收入。兰格模式实质上是由中央计划机关来模拟市场：它根据供求情况调整价格；企业则根据价格信号决定生产什么和生产多少。

这种在国有制基础上由计划机关模拟市场定价和国有企业之间某种程度的竞争，以此来改善经济运行效率的设想后来被称为"市场社会主义"（market socialism），在二战后的社会主义各国的改革中产生了重要影响。

针对社会主义同情者的观点，哈耶克在20世纪30~40年代发表了一系列论著，详尽地论证了兰格模式在现实中是行不通的。其中，最有代表性的有以下三篇论文，即《社会主义的计算（一）：问题的性质与历史》（1935）、《社会主义的计算（二）：辩论的状况》（1935）和《社会主义的计算（三）：作为一种"解决方法"的竞争》（1940）。[37]他在这些文章中指出，由于中央计划权威的信息不完全和知识不完备，以及消费者选择的不确定性，社会主义的中央计划机关不可能合理地计算价值和价格，因而也就不可能合理地配置资源。而且，在中央计划权威控制之下的模拟竞争，也不可能代替真实的竞争，取得与竞争性市场相同的绩效。

在论战中，哈耶克的经济理论还没有得到学术界充分理解，而兰格等维护社会主义经济制度的观点则明显地以当时的新古典经济学为依据。此时，由于西方经济正深陷于自1929年开始的世界性大危机中，而苏联经济的阴暗面还没有充分暴露出来，这样，争论似乎没有分出什么胜负。这场论战虽然对苏联国内的事态发展几乎没有任何影响，但争论双方所提出的论点和论据，此后一直在理论讨论和改革实践中回响。

二战结束后，兰格回到了波兰并在政府中担任要职。以兰格为首的波兰经济学派所倡导的市场社会主义思想在东欧改革中具有广泛的影响。1989年后，在总结东欧社会主义国家改革失败的教训时，人们普遍认识到，集中计划经济缺乏效率，是由其制度决定的，而不是靠市场社会主义的技术改进所能解决的。[38]

1.3.3 20世纪后期对计划经济的再认识

20世纪70～80年代，经济学有了新的突破，对计划经济制度也作出了更加透彻的分析。

正如1993年斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）在他的《经济学》第1版《序言》中所说，新古典经济学的完全竞争模式在20世纪50年代达到十分完善的境地。从那时起，经济学家在几个方向上超越了那一模式。在此之前，人们对于动机的重要性和由有限信息引起的问题固然作出了表面的考察，但是仅仅在过去20年间，对这些问题的理解才真正取得了进展，而且立即得到了应用。[39]

当人们放宽了新古典经济学信息完全的假定，再来对计划经济制度进行考察，对它的弊病就有了更清晰的认识。

计划经济的实质，是把整个社会组织成为单一的大工厂，由中央计划机关用行政手段配置资源。这种配置方式的要点是：用一套预先编制的计划来配置资源。主观编制的计划能否反映客观实际，达到资源优化配置的要求，以及能否严格准确地执行，决定了这一配置方式的成败。因此，计划经济能够有效运转的隐含前提是：第一，中央计划机关对全社会的一切经济活动，包括物质资源和人力资源的状况、技术可行性、需求结构等拥有全部信息（完全信息假定）；第二，全社会利益一体化，不存在相互分离的利益主体和不同的价值判断（单一利益主体假定）。不具备这两个条件，集中计划制度就会由于信息成本和激励成本过高而难以有效率地运转。问题在于，在现实的经济生活中，这两个前提条件是难以具备的，因此，采取这种资源配置方式，在作出决策和执行决策时会遇到难以克服的困难。

首先，为维持计划经济的运转，需要付出极大的信息成本。现代生产具有如下的特点：（1）技术飞速进步，产品结构、工艺路线、生产方案等选择的可能性极多；（2）消费结构十分复杂，而且变化极为迅速；（3）随着社会分工的不断深化，社会成员和经济单位之间必然发生日益广泛和复杂的联系。在这种情况下，就出现了“信息爆炸”的问题。为了准确、及时地取得在社会各个角落分散地发生的数以亿万计的数据，及时地加以处理，求解有成千上万个未知数的均衡方程，编制出无所不包的计划，并层层分解下达到执行单位，没有一个极其灵活而又极其有效的信息系统，是根本完成不了这个任务的。在采取计划经济制度的情况下，生产者和消费者之间缺乏横向的联系和有效的反馈机制，经济信息要在行政体系内实现上级对下级的命令和下级对上级的报告纵向传输，不但传输距离很大，通道狭窄，不免经常发生延误和壅塞，而且由于传输经过的环节太多，信息不免扭曲。生产单位由于不能直接取得需求和技术信息，也不能对复杂多变的需求状况和技术可能性作出灵活的反应。正如哈耶克所说，没有一个全知全能的管理者能够及时掌握分散发生的有关千百万种资源相对稀缺程度的知识，它们只能通过价格体系的中介才能有效率地传递到全社会，使有关人员能够取得作出决策

所必需的信息。[40]通过交易成本的分析，我们可以得出结论，在中央计划机关掌握和处理各种微观事务的情况下，为及时取得保证经济系统畅通运作所必需的全部信息，其成本几乎是无限大的，因而是决不可取的。

至于激励机制，说到底也是一个交易成本问题，也就是在委托人和代理人之间信息不对称条件下的激励兼容性问题。在以计划手段为主的资源配置方式下，资源配置决策由代表社会整体利益的中央计划机关集中作出，并通过按层级制原则组织起来的社会全体成员加以执行。这就要求社会的一切成员和所有组织，都像马克思描绘的“社会鲁滨逊”的肢体那样，目标函数只是绝对忠诚地执行上级下达的计划任务，而没有自己的任何特殊利益；同时在向计划机关提供数据、报告工作和在执行社会统一计划时，也不会发生任何偏离。事实上，这是不可能做到的，因为每一个经济活动当事人，包括计划的制定者在内，都有他们自身的、同整体利益不完全一致的利益。这种利益同社会的整体利益经常有矛盾。于是在编制计划和执行计划的整个过程的各个环节上，都免不了由于这种矛盾而发生扭曲和偏离，各个利益主体之间还会因为利益矛盾而发生纠纷（“扯皮”）。为了克服这种扭曲和偏离，所需付出的成本，包括制定计划所需的费用、监督计划执行所需的费用、防止机会主义行为的费用等，也是极高的。

这样就可以得出结论，计划经济缺乏效率，同这种资源配置方式的本质紧密联系，因而它的缺陷是难于弥补的。

市场经济的情况则有所不同。由市场竞争形成的各种资源的相对价格，承载了各种资源相对于全社会千百万种其他资源而言的稀缺程度信息，社会个别成员通过商品的相对价格就掌握了竞争的态势，可以据此作出正确的资源配置决策，从而大大降低信息成本。与此同时，市场活动的每一个参加者都既受到竞争约束，又受到产权约束，因而可以大大降低监督成本。这两个方面综合起来，使市场经济成为一种具有静态和动态资源配置效率的经济制度。不建立这样的经济制度，社会资源配置就缺乏可靠的指引，经济资源就不可能得到有效的配置。如果没有经济的高效率，任何美好的社会理想都会由于缺乏物质基础而成为空中楼阁。弄得不好，甚至会成为“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”的“普遍贫穷的社会主义”。因此，在计划经济和市场经济之间的取舍，实际上别无选择。

1.4 苏联、东欧的经济改革

计划经济是一种优劣互见的体制。它的优势在于，可以利用强制手段来动员资源，并把资源配置到国家指定的用途上；它的致命弱点是，过高的信息成本和缺乏激励造成经济效率低下。在资源不太紧缺、有较大的粗放发展余地的经济发展初期，在面临战争威胁或在战时紧急状态下，或者在资源配置有旧章可循的经济恢复时期，计划经济制度利用自

己强有力的动员资源能力和经济活动参与者对个人物质福利要求较易满足的条件，往往能够更好地实现国家的目标。不过，一旦条件变化，提高效率和追求生活质量成为主要的诉求，它的缺陷就会很快暴露出来。

苏联在战前和战后恢复时期的确保持了较之资本主义各国高得多的经济增长率。据美国经济学家伯格森（Abram Bergson，1914~2003）估计，1928~1955年苏联国民收入的年均增长率为4.4%~6.3%。1928~1932年的“一五”计划期间，苏联工业年增长率达19.2%；1933~1937年“二五”期间为17.8%；1938~1942年“三五”期间为13.2%。1950年，苏联社会总产值比1913年增加17.2倍，其中工业产值增加了12倍，工业中生产资料生产的增加高达26倍，社会国民收入总额也增加了7.8倍。[41]计划经济体制对苏联的工业化和作好反法西斯主义战争的物质准备有一定贡献，虽然为此付出了惨重的物质代价和生命损失。

到20世纪50年代，战后的恢复时期已经结束，集中计划体制的缺陷日益显露。苏联、东欧国家增长率不断降低，效率下降，技术进步缓慢，同资本主义经济的差距越拉越大，各国先后提出了改革原有经济体制的问题。

1.4.1 苏联改善经济的努力及其失败

斯大林逝世以后，苏共领导人迫切希望使苏联经济有所进步。赫鲁晓夫（Nikita Sergeyevich Khrushchev，1894~1971）在取得苏联共产党的领导地位以后，首先从1954年开始对极其落后的苏联农业[42]进行改革。这一改革延续了许多年，但是并没有促成苏联农业的稳定增长。

1957年，赫鲁晓夫发动了以向地方政府放权为特征的“地区国民经济委员会改革”。这次改革的目的是把国民经济的中央和部门行政管理改为地区行政管理。采取的主要措施是撤销了25个主管经济工作的联盟兼共和国部、113个主管经济工作的加盟共和国部，它们的职能改由新成立的105个经济行政区委员会行使；将本来隶属于联盟和加盟共和国的企业下放给地区国民经济委员会管辖；中央管辖的工业产值由45%降至6%；计划物资也由以中央平衡为基础改为以地区平衡为基础。这样做的结果，不但用行政命令配置资源的固有弊端没能克服，而且由于打乱了原有的经济联系格局，加剧了地方分割而使经济出现了混乱。赫鲁晓夫分权改革的失败促成了1964年苏联领导层的“宫廷政变”和赫鲁晓夫的下台。

赫鲁晓夫之后，工业管理专家柯西金（Alexei Nikolayevich Kosygin，1904~1980）担任苏联总理，先恢复了以“条条”（行业）为主线的集权管理体制，接着在1965年开始进行以放松计划控制、扩大企业自主权和实行“完全经济核算制”为主要内容的改革。这一改革是在苏联经济学家利别尔曼（Evsei Liberman，1897~1981）1961年提出的、以

扩大企业自主权为核心的改革方案[43]为蓝本的。柯西金改革取得了短时期的增产增收效果，但不久以后，由于激励效应衰减、财政状况恶化和打乱了计划经济秩序，不得不停止了这种向企业放权让利的改革。

在柯西金改革失败以后，苏联领导人不再试图改革苏联的经济体制，而是企图在计划经济的框架内作某些改良。当时采取的主要措施如下。

1.要求“转变经济增长方式”

自从1928年开始第一个五年计划以来，苏联的经济增长率一直远远高于西方各主要国家。但是，为什么苏联经济却又落后于西方经济呢？经过研究，经济学家得出的结论是：问题出在“增长方式”上。这就是说，苏联过去的高速增长主要是靠外延增长（extensive growth，或译粗放增长），也就是靠大量增加要素投入，特别是资本投入取得的。因此增长率虽高，却没有多少实惠。而且随着资源日渐紧缺，这种实惠很少的高速度也很难维持下去（表1.1）。为了克服这种缺陷，苏联经济学家提出应当实现由外延增长向内涵增长（intensive growth，或译集约增长）的转变。[44]苏共领导人接受了这种意见，把发展科学、增强研究开发（research and development, R&D）工作、加快技术引进和企业的设备更新改造确定为第九个五年计划（1971～1975）的重点，并要求在这个五年计划中实现“由粗放增长方式到集约增长方式的转变”。由于没有抓住要领，忽略了外延增长方式是计划经济体制的产物这个最重要的事实，把问题的重点放在技术问题上，企图用行政命令和大量投资加快“技术进步”，在体制方面只作一些小的修改。这样，虽然往后几个五年计划都要求“实现经济增长方式的转变”，但是直到苏联解体，苏联经济也没有达到主要靠提高效率来实现高速增长的要求。

表**1.1** 苏联经济的年均增长率（**1951～1985**）（**%**）

	1951～1960年	1961～1965年	1966～1970年	1971～1975年	1976～1980年	1981～1985年
苏联官方统计	10.1	6.5	7.8	5.7	4.3	3.6
美国中央情报局的估计	5.6	4.9	5.1	3.0	2.3	0.6
苏联学者的估计	7.2	4.4	4.1	3.2	1.0	0.6

资料来源：A. Hewett Ed.（1988）：*Reforming the Soviet Economy*（《改革苏联经济》），The Brookings Institute, pp.37～59。

2.计划工作的“科学化”

苏联改善计划经济的另一项举措，是企图运用现代计算技术来提高计划决策的科学性和改善计划管理。直到戈尔巴乔夫（Mikhail Sergeyevich Gorbachev）于1985年接任苏共中央总书记，苏共领导人都坚持“计划化过去是、现在仍然是管理社会主义经济的主要杠杆”[45]，

同时他们也允诺改进计划方法。应当说，苏联计划机关在运用现代计算技术方面的水平是不低的。它们早就不限于用实物平衡表来编制计划，而是广泛运用了各种数学模型。从1969年起，根据苏联计划委员会的决定，在计划工作中采用了包括原材料消耗定额、设计能力运用定额等在内的完备定额体系，加强了对企业各方面活动的定额管理。从1976年开始的第十个五年计划期间，又增加了对劳动消耗、工资、资金及其利用等定额的管理，还采用了苏联国家计委和各科研机构共同制定的社会生产经济效率计划指标体系。特别重要的是，1971年苏共二十四大决定在已有的国家计算中心网和全国统一的自动化通信网的基础上建立“自动化计划计算系统”。他们认为，依靠这一系统，运用经济数学方法和通信手段编制计划和监督计划的执行，就能使计划趋于完善。这个由苏联国家计委领导的、由140多个科研机构和设计机构参加建立的信息系统，其第一期工程在1976年交付使用，第二期工程也在1980年交付使用。[46]至此，苏联计划编制程序从技术上说已经尽善尽美，但是由于计划经济制度本质性的缺陷，苏联经济的运行状况非但没有任何改进，反而从20世纪70年代初开始进入长达近20年的“停滞时期”。

苏联经济的不良绩效，不仅表现为增长率的持续下降，更重要的是表现为效率的持续下降。根据苏联科学院院士阿甘别疆（Abel Gezevich Aganbegian)的计算，1961~1984年期间，苏联的全要素生产率（total factor productivity, TFP)除柯西金改革阶段获得稍有提高的较好成绩以外，一直是下降的（表1.2）。

表1.2 苏联生产率变化趋势（1961~1984）（%）

	1961～1965年	1966～1970年	1971～1975年	1976～1980年	1981～1984年
全要素生产率	0.5	1.2	-0.5	-0.9	-0.3
其中：劳动生产率	3.4	3.2	2.0	1.5	1.9
资本生产率	-3.5	-2.0	-4.0	-4.0	-3.4
土地生产率	4.4	5.6	2.9	2.7	2.8
外延增长/内涵增长	0.10	0.23	-0.14	-0.35	-0.11

资料来源： A. Hewett Ed.（1988）： *Reforming the Soviet Economy*（《改革苏联经济》），The Brookings Institute, p.74。

戈尔巴乔夫在1985年上台后，采取的第一项重振经济和收服人心的措施是，提出所谓旨在提高经济增长速度的“加速战略”。可是回避改革、谋求加速的实际结果却是非但没有使经济加速，反倒使增长率下降到零。这种情况促使戈尔巴乔夫于1987年提出“改革”，但对改革的目标

是什么及如何改，一直没有明确可行的方案。直到1989年中期以后，才明确了要向某种市场经济体制过渡，但此时苏联领导人对大局已经失去控制，领导层陷入政治斗争。此后，虽然制定了一个又一个改革“计划”“方案”和“纲领”，但经济体制基本上原封未动，而苏联经济则一步步滑入深渊，直到最后发生经济的剧烈波动和苏维埃政权的解体。

1.4.2 南斯拉夫的“自治社会主义”改革

1948年，由苏联以及东、西欧一些国家的共产党组成的共产党和工人党情报局在斯大林的指示下将南斯拉夫共产党开除出情报局。1949年又通过《关于南斯拉夫共产党在杀人犯和间谍掌握中》的决议，号召推翻南斯拉夫领导。在极端孤立的情况下，南斯拉夫领导人为了寻求群众支持，在20世纪50年代初期首先打破了斯大林的社会主义模式，走上了独立发展“自治社会主义”的道路。

南斯拉夫改革可以大致划分为以下三个阶段：

（1）20世纪50年代初至60年代初：扩大企业自主权。虽然提出了“企业自治”的口号，南斯拉夫仍然保持着计划经济的基本框架，企业并没有做到真正的“自治”。企业扩权调动了企业领导者和职工的积极性，经济增长加速，促使南斯拉夫领导人进一步推进改革。

（2）20世纪60年代初至70年代初：实行基于“自治企业制度”的市场经济。1961年，南斯拉夫先后取消了对工资、投资、外贸、价格的计划控制，企业在选择产品结构、决定供销、进行收入分配和投资等方面获得了完全的自由，南斯拉夫经济开始活跃起来。但是，经济体制仍然存在两项重要缺陷：第一，“社会所有制”的产权制度安排模糊不清。按照南斯拉夫共产主义者联盟领导人、“自治社会主义”制度的主要设计者卡德尔（Edvardj Kardel, 1910～1979）的说法，社会所有制是一种“非所有制”，“财产属于所有的人，又不属于任何人”。实际上，它是各企业在职职工的集团共有制。由于企业追求职工在职期间收入的最大化，造成了美国加州大学教授沃德（Benjamin Ward, 1926～2002）著名的“伊里利亚模型”（Illyria Model）所指出的“短期行为症候群”，包括力求“少扣多分”、“举债投资”及追求投资的高技术构成等。第二，市场发育不良，秩序混乱。重要的制度缺陷加上缺乏有效的宏观经济管理，很快造成了通货膨胀加剧、失业率上升和居民收入差距扩大等问题，并引起社会动荡。它使反改革的力量将这一切诿过于市场力量的扩大。

（3）20世纪70年代初至1988年：实行“契约社会主义”。南斯拉夫共产主义者联盟领导人在70年代初开始采取排挤主张自由市场经济的经理人员和技术知识分子，即“专家治国主义者”（technocrats）的政策，强调加强“工人的决策权”。1974年，宪法提出了“自治协议”和“社会契约”等概念。按照新宪法，各个商业组织之间及商业组织与政府之间的经济联系，由“自治协议”和“社会契约”来协调。其中，“自治协议”是商业

组织（“联合劳动组织”）之间就价格、供货条件、信贷和投资关系等订立的契约。它被用来代替市场供求关系和价格机制。事实上，这种协议很难对订约各方有约束力。于是，南斯拉夫经济中出现了“既无计划、也无市场”的混乱状态。而“社会契约”则是企业和政府之间就社会经济发展的目标和企业的财政义务等问题签订的契约。20世纪70年代中期以后，各级政府广泛运用行政手段处理经济问题，它们几乎每天都要发布大量的行政法规和命令来规范经济组织的行为。“契约社会主义”把市场力量和行政权力奇怪地结合起来。南斯拉夫经济学家巴伊特（Aleksander Bajt, 1921～2000）认为它“在某种程度上类似于封建式的经济管理”[47]。这不但造成了经济的低效率和社会的不稳定，而且共和国和自治省权力的扩大，强化了行政性分权的倾向，割裂了国内市场，造成了一种被称为“多中心国家主义”的状况。到20世纪80年代，南斯拉夫终于陷入严重的经济和政治危机。

1.4.3 匈牙利的“新经济机制”

在一位老资格的共产党领导人卡达尔（Janos Kadar, 1912～1989）的领导下，匈牙利从1968年1月1日开始了建立“新经济机制”的改革。受到东欧“市场社会主义”思潮把计划和市场的优点结合起来的思想的影响，匈牙利的“新经济体制”并没有取消计划体制，而只是用政府对企业的间接控制体系代替了直接干预，严整的计划体系缓慢地解体。“新经济机制”具有如下的特点：短期经济决策由企业按照盈利最大化的要求，根据市场情况来决定；而有关将会产生重大影响的发展和结构调整计划，有关消费品价格中的优惠补贴政策及有关公共服务原则的决策，则由中央计划机关作出。具体地说：

（1）最重要的建设项目由中央计划规定，并由国家投资完成，其他投资项目由中央和企业形成综合决策，共同分担投资；

（2）市场价格和固定价格并存，1987年以后市场价格才在商品市场的价格体系中占主导地位，要素价格则始终没有放开，金融压制仍然存在；

（3）工资和奖金增长幅度与企业盈利挂钩；

（4）逐步放宽了对非国有小企业的限制，同时允许在有限的范围内成立小型私有企业，但大的私有企业仍然不允许建立；

（5）进口仍受许可证限制。

匈牙利的上述改革没能克服原有的体制缺陷，也未能防止建立在这种经济体制基础上的政治体制的崩溃，但它使匈牙利得以避免严重的社会震荡，并且为比较顺利地过渡到市场经济准备了某些条件。

1.4.4 波兰走走停停的改革

20世纪50年代中期，波兰完成工业化和农业集体化后，社会与经济生活中的矛盾不断滋生和加剧。1956年，赫鲁晓夫的“解冻”之风吹进波兰。在那以后，农业合作社被解散，从此开始了走走停停的改革。但先后进行的四次改革都没有取得成功。

（1）1957~1958年，进行了以放权让利为主的改革。由于缺乏充分的思想和组织准备，改革在1958年陷于停顿状态。

（2）20世纪60年代中期，苏联与东欧各国的改革进入高潮，波兰国内经济矛盾加剧，波兰统一工人党领导人哥穆尔卡（Wladyslaw Gomulka, 1905~1982）部署了第二次改革。这次改革同样由于缺乏充分的思想与组织准备，没有实质性的进展，经济和社会矛盾也没有得到缓解，最后导致了1970年12月群众与政府冲突的流血事件。

（3）1973年，发动以“高速发展战略”为先导的改革。这种服务于高速增长战略的改革，不但未能从根本上触动传统体制，反而使经济生活中的矛盾与日俱增。错误的发展战略导致波兰经济在短时间繁荣之后，愈发走上了不可收拾的普遍萎缩之路，最后酿成了1980年以“团结工会”为首的工人与政府的巨大冲突，使已经岌岌可危的波兰经济走向崩溃的边缘。

（4）波兰统一工人党和政府在1980年秋组建了经济改革委员会，着手进行第四次改革的准备工作，但这次改革也未能绕过改革的许多险滩暗礁，未能挽回颓势。

1.4.5 捷克斯洛伐克半途夭折的“布拉格之春”

第二次世界大战前的捷克斯洛伐克经济发达，已经步入欧洲仅次于英国和法国的发达国家行列。但在苏联式的集中计划经济体制下，只是在恢复时期有过几年较高的增长。

1962年，捷克斯洛伐克经济陷入了危机，工人中出现强烈的不满。在这种情况下，捷共领导人任命改革派经济学家锡克（Ota Sik, 1919~2004）担任副总理，主持改革方案的设计和实施。1967年1月1日正式开始进行较之匈牙利更为彻底的市场化改革，随后，群众掀起了以民主化为基调的运动来支持改革，这就是著名的1968年“布拉格之春”。捷克斯洛伐克民主运动的高涨和经济改革步伐的加快，使苏联领导集团感到恐慌。他们终于诉诸武力，于1968年8月20日派兵入侵捷克斯洛伐克，逮捕捷克斯洛伐克共产党和国家领导人，强迫签订了全盘否定改革的《莫斯科条约》，全盘恢复了中央集权的计划经济体制。在这以后，捷克斯洛伐克虽然也进行过一些小的改革，但直到1989年政治体制崩溃，始终没有重大突破，也未能挽回经济和政治的颓局。

1.4.6 小结

苏联与东欧国家在改革上所走过的历程，可以为我们提供一些重要的经验教训：（1）经济体系的低效率来自计划经济体制的固有制度缺陷，不对旧体制进行彻底的改革，就不可能改变这种状态。（2）任何真正的改革都是市场取向的改革，建立自由的企业制度和竞争性的市场体系是改革成功的关键。（3）改革需要以建立市场经济制度为目标进行整体设计，各项改革措施要配套进行和得到良好的实施。（4）经济改革必须在较为稳定的宏观经济和社会政治环境中进行，并得到群众的支持。

专栏 1.4 “市场社会主义”：布鲁斯的分权模式

作为波兰“市场社会主义”学派的传人，布鲁斯（Wlodzimierz Brus, 1921～2007）的经济理论对20世纪70～80年代东欧乃至中国的改革思潮有广泛的影响。

布鲁斯把经济决策划分为三个不同的层次：第一层是宏观经济决策，它涉及的是整个国民经济的战略问题；第二层是企业经常性决策，它涉及的是单个企业生产什么、生产多少、为谁生产等微观问题；第三层是个人经济决策，它涉及的是个人的职业选择和对消费品的选择等。根据这三类决策的集中和分散程度的不同，布鲁斯把不同的经济运行模式划分为四种：（1）三层决策都是集中化的模式，如战时共产主义的经济体制；（2）第一层决策和第二层决策是集中化的，第三层决策是分散化的，称为“集权模式”，即苏联模式；（3）第一层决策是集中化的，第二层和第三层决策是分散化的，称为“分权模式”，（又称“含有可调节市场机制的中央计划经济模式”）；（4）三层决策全部是分散化的，这种模式以完全自由放任的经济为背景。布鲁斯认为，第一和第四两种模式绝不可取，只能在第二种或第三种模式之间进行选择，他主张实行“分权模式”。

布鲁斯指出，集权模式具有能够强制动员资源、允许迅速行动、具有高度选择能力的优点，但同时也带有诸如不讲求经济效果、缺乏责任制等许多弊端。如果说在有大量闲置资源的条件下采用这种模式，得失还可以相抵，到了资源紧缺、需要转向内涵增长时，它的缺陷就远远超过了优点。

布鲁斯主张把计划与市场结合起来，实行“分权模式”。在这种模式中：（1）宏观经济活动由中央政府决策，中央政府的职能有二：一是制定生产资料的价格，二是分配由国有生产资源所产生的社会所得（地租和利润），并进行投资决策。国家通过宏观决策为企业以至个人的活动划定范围，并运用价格、工资、信贷、税收等“经济参数”使企业的经济活动符合国家的要求。（2）企业层次的决策由企业根据市场和自身盈利最大化的要求作出。企业之间通过市场保持买卖双方的自由合同关系。（3）最低的层次是家庭，它们可以自由地决定自己的工作和支配收入。

在布鲁斯看来，“分权模式”既在国家的调节下充分利用了市场机制，又保持了国民经济发展的计划性。“在分权模式中利用可调节的市场，并不是不要计划，而是要利用市场机制来完善它。在这里，市场机制并不是一种使生产和交换服从于自发过程的工具，而是使个别企业的活动服从于表现在计划中的社会偏好的工具。”

布鲁斯在1968年退出波兰统一工人党和1972年移居英国以后，他的思想发生了很大的变化。在他晚年的著作中，布鲁斯批判了自己想用市场手段增强计划经济的想法，转向完全的市场取向改革。他说，我们“力图把宏观经济的集中计划同市场调节下国有企业的自主权融合在一起”，但是，“这一折衷方法在理论上是不能成立的，如果市场化是变化的正确方向，那就应当始终如一地走下去”。

根据布鲁斯和拉斯基（1991）：《从马克思到市场》（上海：上海三联书店，1998年）等资料编写。

1.5 中国计划经济体制的建立和改革问题的提出

1.5.1 集中计划经济体制在中国的形成

在1949年获得全国胜利以前，中国共产党的政治纲领是根据毛泽东（1893~1976）在1940年的《新民主主义论》中提出、并由1945年中共七大确立的中国革命分“两步走”的思想制定的。这就是说，在夺取政权以后，第一步先建设新民主主义社会，实现由农业国到工业国的转变；第二步再实现由新民主主义社会到社会主义社会的转变。在民主革命取得胜利以后建立的新民主主义经济，就是在以国有经济为领导和在“节制资本”[48]原则的指导下允许私人资本主义存在的混合经济。[49]

毛泽东在1945年中共第七次全国代表大会的政治报告《论联合政府》中，对《新民主主义论》的许多观点作了进一步阐明。他在对这个报告作进一步解释时指出：“这个报告与《新民主主义论》不同的，是确定了需要资本主义的广大发展，又以反专制主义为第一……资本主义的广大发展在新民主主义政权下是无害有益的……”[50]

1948年9月的中共中央政治局扩大会议和1949年3月的中共七届二中全会重申了中国建设新民主主义政治制度和新民主主义经济制度的纲领。[51]虽然随着胜利的临近，毛泽东向党的领导干部“点明”：“资产阶级民主革命完成之后，中国内部的主要矛盾就是无产阶级和资产阶级之间的矛盾”[52]，他对何时才开始向社会主义过渡估计得比较长远。在他的副手刘少奇（1898~1969）讲到民主革命胜利后不应过早地采取社会主义的政策，为了建设新民主主义经济，共产党至少可以和资产阶级“搭伙10年至15年”时，毛泽东补充说：“到底何时开始全线进攻？也许全国胜利后还要15年。”[53]

1949~1952年期间，中共领导按照“三年准备、十年建设”，然后采取适当步骤向社会主义过渡的设想部署工作。[54]1949年9月，中国人民政治协商会议讨论具有临时宪法性质的《共同纲领》时，有的民主人士建议文件中要提到社会主义，共产党的领导人也没有接受，而是把工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级和民族资产阶级在共产党领导下的大团结表现在中华人民共和国的国旗——五星红旗上。[55]在那以后，不但刘少奇等领导人要求不要“过早地限制私人资本主义”[56]，毛泽东本人也告诫各级党政领导干部绝不可以“四面出击”“树敌过多”。[57]

在这样的背景下，中华人民共和国建国之初建立的经济体制自然不会是苏联式的计划经济，而是某种政府主导的市场经济。在这样的体制下，即使国有企业的营运，也是市场导向的。

到了1952年，当土地改革结束和朝鲜停战谈判开始以后，党和政府的方针发生了重大变化。1952年6月6日，毛泽东在对中共中央统战部的一份文件批示中重提“中国内部的主要矛盾即是工人阶级与民族资产阶级的矛盾”，并且着重指出“不应再将民族资产阶级称为中间阶级”。[58]9月24日，他在中共中央书记处的一次会议上提出：“我们现在就要开始用10年到15年的时间基本上完成到社会主义的过渡，而不是10年或者以后才开始过渡。”1953年6月15日，他在中共中央政治局会议上正式提出“过渡时期总路线”，同时批评了刘少奇“确立新民主主义的社会秩序”的方针，说那是一种“右倾机会主义的观点”。[59]

1953年8月，过渡时期总路线被正式确立为全党都必须遵循的路线：“从中华人民共和国成立，到社会主义改造基本完成，这是一个过渡时期。党在这个过渡时期的总路线和总任务，是要在一个相当长的时期内，基本上实现国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。这条总路线，应是照耀我们各项工作的灯塔，各项工作离开了它，就要犯右倾或‘左’倾的错误。”[60]中共中央批准的中共中央宣传部《过渡时期总路线宣传提纲》指出：“这条总路线的实质，就是使生产资料的社会主义所有制成为我们国家和社会的唯一的经济基础。”[61]

1953年10 月 15 日，毛泽东在与陈伯达（1904~1989）、廖鲁言（1913~1972）谈话时，点明总路线的要旨在于“解决所有制的问题”：扩大国有制，将私人所有制改变为集体所有制和国有制，“这才能提高生产力，完成国家工业化”。[62]接着，他在中共中央书记处的会议上正式提出消灭资产阶级、消灭资本主义工商业的要求。[63]

1955年，毛泽东组织了中国农村的“社会主义高潮”。首先在全国范围内掀起了以批判中共中央农村工作部部长邓子恢（1896~1972）为开端的“反右倾运动”，然后只用了大约一年的时间便废除了农民的个体私有制，将农民的家庭农场合并为农业生产合作社。随后又在1958年的“大跃进”运动中将农业生产合作社合并为“政企合一”、“工农商学兵五位一体”的“大社”，即“人民公社”。

个体农民的消失，使私人工商业也失去了存在的理由。[64]毛泽东在1955年10月召集全国工商联执委会成员座谈私营工商业的改造，号召工商业者“准备共产”，即实现国有化。[65]在这样的环境下，工商业资本家纷纷提出申请，要求国家用“全行业公私合营”的形式对自己实行“社会主义改造”。

虽然1953年提出的过渡时期总路线计划用15年甚至更长一点时间实现“社会主义改造”的任务，但实际上这一任务仅仅用了不到3年的时间，便完全实现了。1955年以来，国家所有制和准国有的集体所有制成为国民经济的唯一基础，并在这种所有制基础上全面建立了苏联式的集中计划经济体制。

在中华人民共和国成立后急速地由新民主主义转向社会主义，对于毛泽东而言，是早在新中国成立以前就已经有所谋划的，而对于多数人，包括一些党的高级干部来说，却没有足够的思想准备。它之所以能够在短短一两年中顺利实现，其主要原因是：

（1）从意识形态层面看，仿效苏联的榜样，废除私有财产和市场制度，在国有制的基础上建立以高度集中的行政协调为特征的计划经济，在很长时期中曾经被认为是社会主义的天经地义。中华人民共和国成立后，“苏联专家”以斯大林的政治经济学对中国经济学教育进行了全面改造，成为唯一通行的经济学理论。按照这种理论，建立集中计划经济体制被认为是理所当然的事情。

（2）从国际背景说，朝鲜战争爆发以后，面对西方国家的封锁和包围，加强国防力量被提到中国领导人议事日程的首位。为此，中国领导人选择了集中动员和配置资源的制度安排，以便把有限的资源运用到以军事工业为核心的重化工业中去。

（3）承受了100年殖民地、半殖民地屈辱的中国人普遍怀有赶超西方发达国家的强烈愿望。这使中国领导人认为仿效苏联的榜样，建立集中计划制度，以便充分动员和集中使用人力、物力、财力，在很短的时间内实现工业化的计划能够得到民众的支持。

（4）中国长时期以来是一个小农充斥的国家，“行政权力支配社会”形成牢固的历史传统。新中国成立以后，毛泽东依靠自己在长期革命战争中形成的崇高威望，建立了在自己领导下的全能政府。[66]这是中国能够在短短几年内完成社会主义改造和施行计划经济制度的政治基础。

1.5.2 中国改革问题的提出

中国经济在1951～1955年期间的迅速恢复和稳定增长，赢得了普遍的赞誉。但是，在20世纪50年代中期，集中计划经济体制刚刚全面建

立，就遭到众多的批评。在混合经济条件下具有比较大自主权的国有企业，这时变成了上级行政管理机关的附属物，人、财、物，供、产、销全都由国家计划决定，失去了生机与活力。同时，工商业的服务质量下降，消费者啧有烦言。

1956年秋季和1957年春季正是毛泽东提倡“百花齐放、百家争鸣”的时期，政治环境比较宽松，学术讨论相当活跃，一些经济学家对计划经济模式提出了尖锐的批评。其中一位著名的代表人物是当时任国家统计局副局长的孙冶方（1908~1983）。

孙冶方在自己的工作中深切地感受到了集中计划经济的弊病，因此他以1956年的《把计划和统计放在价值规律的基础上》和《从“总产值”谈起》[67]两篇论文为开端，把批判的锋芒指向这种僵硬无效的经济体制，并开始构建自己的社会主义经济模式。

孙冶方作为从一开始就接受苏联的政治经济学教育的经济学家，对马克思主义的计划经济理论模式仍然深信不疑。但是，在解决现实问题时，他的许多政策主张倾向于更多地发挥市场（“价值规律”）的作用。这样，他的经济学理论体系也存在着深刻的内部矛盾：一方面，他反对“自然经济论”，提出“千规律、万规律、价值规律第一条”等精辟主张；另一方面，他反对社会主义条件下存在市场作用的“商品经济论”，并且说自己讲的“价值规律”不是指市场规律，而是指社会平均必要劳动量决定商品价值量的规律。

孙冶方根据他的社会主义经济理论，提出应当“提高利润指标在计划经济管理体制中的地位”[68]。以此为主线，孙冶方设计了自己的社会主义经济模式。这个模式的要点，用他自己的话来说，是以资金量为标准，“大权独揽、小权分散”。所谓大权，是指资金量扩大再生产范围内的决策；所谓小权，是指原有资金量上的简单再生产范围内的决策。前一类决策由政府作出；后一类决策则根据价值规律，由企业自行决定。换句话说，孙冶方模式的特点，是在保持国家所有制和国家对企业供销关系的计划管理的条件下，给予企业在日常决策（“简单再生产”决策）上的较大自主权。从这里可以看到，孙冶方模式和布鲁斯市场社会主义的“分权模式”在实质上是相同的。

虽然孙冶方只是在核算工具的意义上强调价值规律和利润指标的重要性，但是这仍然使他成为中国自20世纪60年代中期开始的对“修正主义”大清洗的第一位受害的经济学家，被当时主管意识形态的康生（1898~1975）称为“比利别尔曼还利别尔曼的修正主义者”。

当时，对问题看得更为深刻的是在中国科学院经济研究所工作的另一位经济学家顾准（1915~1974）。他在1956年就指出，社会主义经济的问题是废除了市场制度。因此，为了提高效率，社会主义可以选择的经济体制，是由企业根据市场价格的自发涨落来作出决策。[69]换句话说，应当让市场力量在资源配置中起决定性的作用。遗憾的是，这在

当时并没有引起仍然拘囚于传统社会主义经济学褊狭见解之中的大多数经济学家的注意。不久以后，顾准被划为“资产阶级右派分子”，他的学术观点更被断定为异端邪说，从此湮没无闻了。不过，无论如何，顾准仍是中国改革理论发展史中提出市场取向改革的第一人。

面对前述的经济情况，党和政府的领导人作出了反应。作为经济工作主要负责人的陈云（1905~1995）提出，要对经济政策作出若干调整，形成一种“三为主、三为辅”的社会主义经济格局，也就是：（1）在工商经营方面，国家经营和集体经营是工商业的主体，但是附有一定数量的个体经营，这种个体经营是国家经营和集体经营的补充；（2）在生产计划方面，计划生产是工农业生产主体，按照市场变化而在计划许可范围内的自由生产是计划生产的补充；（3）在社会主义的统一市场里，国家市场是它的主体，但是附有一定范围内国家领导的自由市场，这种自由市场在国家领导之下，作为国家市场的补充。[70]陈云的这一思想后来被概括为“计划经济为主、市场调节为辅”，在1976年以后的中国经济改革目标讨论中有着重要的影响。

更加重要的，是毛泽东对改革苏联式集中计划经济提出的指导性意见。1956年初，中国领导人为预定在1956年8月举行的中国共产党第八次全国代表大会作准备，对第一个五年计划前几年的工作进行了总结。人们普遍认为，20世纪50年代中期建立起来的这一套经济体制，虽然能够高强度地动员资源，集中用于政府所关注的重点建设，使以重工业和军事工业的增长为核心的工业化能够较快地进行，但也有不少缺陷需要消除。当时对传统体制弊病的认识，集中地反映在1956年4月毛泽东在中央政治局的讲话《论十大关系》中。毛泽东认为，这一体制的弊病主要在于“权力过分集中于中央”，管得过多，统得过死。[71]因此，改革现有体制的根本措施在于向下级政府和企业下放权力。根据毛泽东提出的方针，中共八大一次会议决定进行“经济管理体制改革”。在改革中，对毛泽东提出的方针又作了一些修正，把重点放到了在各级行政机关之间权力和利益的划分上，形成了“行政性分权”的改革思路。按照这种思路，中国在1958年开始了“经济管理体制改革”（详见第2章2.1）。

专栏 1.5 毛泽东的《论十大关系》

为准备1956年秋季召开的中国共产党第八次全国代表大会，毛泽东继刘少奇之后在当年2~5月期间听取了34个部委和若干省（自治区、直辖市）的工作汇报。各部委和各地方在汇报中反映出来的全局性问题主要有农业、轻工业和重工业的比例关系，沿海工业和内地工业的关系，国防工业建设的规模和速度问题，国家、集体、个人的权利、责任、利益分配关系，中央和地方的关系，以及今后还要不要学苏联和怎样学等问题。

汇报结束后，中共中央政治局反复进行了讨论。政治局会议认为，新的世界大战短时间内打不起来，可能出现十年或更长一点的和平时期。基于这种分析，毛泽东提出要把常规兵器工业的步子放慢，重点加

强冶金、机械和化学工业。此前，刘少奇在听取汇报时也提出过，要重视发展轻工业和农业，重视发挥沿海工业的潜力，重视发挥地方的积极性，重视发挥技术人员的作用，学习苏联应该有所学有所不学。这些观点对毛泽东后来提出处理十个重大关系的方针也产生了重要的影响。

1956年4月底到5月初，毛泽东在中共中央政治局扩大会议和最高国务会议上先后两次论述了以下十大关系：

1.重工业和轻工业、农业的关系，要适当增加对轻工业和农业的投资比例；2.沿海工业和内地工业的关系，在和平时期，要注重发展沿海工业；3.经济建设和国防建设的关系，要适当降低军政费用的比重；4.国家、生产单位和生产者个人的关系，三者的利益关系必须同时兼顾；5.中央和地方的关系，要扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，发挥地方的积极性；6.汉族和少数民族的关系，要着重反对大汉族主义，同时也要反对地方民族主义；7.党和非党的关系，共产党和民主党派要长期共存、互相监督，要反对官僚主义，精简党政机构；8.革命和反革命的关系，要改造反革命，化消极因素为积极因素；9.是非关系，对犯错误的同志采取“惩前毖后，治病救人”的方针；10.中国和外国的关系，要学习一切民族和国家的长处，但是要有分析有批判地学，不能盲目地学，不能一切照抄照搬。

毛泽东在《论十大关系》讲演中提出的处理“国家、生产单位和生产者个人的关系”以及“中央和地方的关系”的方针，成为往后中国“经济管理体制改革”的指导思想。

根据毛泽东《论十大关系》和薄一波《若干重大决策与事件的回顾》编写。

[1]计划经济的原意，是指稀缺资源按照严密计算出来的计划配置，当强调实施全社会的资源配置计划必须依靠政府行政命令时，人们又称这种经济为“命令经济”（command economy）。

[2]据考证，“社会主义者”（socialists)一词的首次使用可以追溯到 1827 年英国的一份欧文主义杂志，“社会主义”则是1832年由圣西门（Saint Simon, 1760~1825）的一位门徒提出来的。

[3]马克思、恩格斯（1848）：《共产党宣言》，见《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第277页。

[4]主要代表人物还有：1.闵采尔（Thomas Munzer, 1489~1525），生于德国，提出建立财产公有的“千年天国”。1525年领导起义军推翻缪尔豪森城的贵族议会，成立革命政权“永久议会”，并任主席。2.康帕内拉（Tommaso Campanella, 1568~1639），生于意大利，1601 年在狱中写成《太阳城》。3.培根（Francis Bacon, 1561~1626），生于英国，1626年出版《新大西岛》。4.温斯坦莱（Gerard Winstanley, 1609~1652），生于英国，1649年出版《正义新法》，1652年发表《自由法》。5.维拉斯（Denis Vailasse, 1630~1700），生于法国，其游记小说《塞瓦兰人的历史》含有18世纪法国共产主义理论的萌芽。

[5]托马斯·莫尔（1516）：《乌托邦》，（*A Most Pleasant, Fruitful and Witty Work of the Best State of a Public Weal, and of the New Isle Called Utopia*），戴镏龄等译，北京：商务印书馆，2007年。

[6]早期空想社会主义者对商品货币关系的这种义愤和消灭货币的种种预想，甚至在过去了400年以后仍然从现代社会主义者那里得到回响。列宁在实行新经济政策初期发表的《论黄金在目前和在社会主义完全胜利后的作用》一文中写道：“我们将来在全世界范围内取得胜利以后，我想，我们会在世界几个最大城市的街道上用黄金修建一些公共厕所。这样使用黄金，对于当今几代人来说是最‘公正’而富有教益的，因为他们没有忘记，怎样由于黄金的缘故，在1914～1918年伟大的解放战争中……1 000万人死于非命，3 000万人变成残废。”（《列宁全集》第42卷，北京：人民出版社，1987年，第248～249页）

[7]恩格斯（1880）：《社会主义从空想到科学的发展》，见《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，1972年，第376～443页。

[8]恩格斯（1880）：《社会主义从空想到科学的发展》，见《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，1972年，第437页。

[9]马克思（1867）：《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第688页。

[10]马克思（1867）：《资本积累的历史趋势》，见《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第831～832页。

[11]马克思早在《哲学的贫困》中就说过，“如果我们以现代工厂中的分工为典型，把它运用于整个社会，那么我们就会看到，为了生产财富而组织得最完善的社会，毫无疑问只应当有一个起指挥作用的企业主按照预先制定的规则将工作分配给共同体的各个成员。”[马克思（1847）：《哲学的贫困》，见《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第163页。]在《资本论》里，马克思把公有制条件下的生产比之为工场内部有计划的分工，说资本主义“工厂制度的热心的辩护士们在斥责社会劳动的任何一种普遍组织时，只会说这种组织将把整个社会变成一座工厂一，这点是很能说明问题的”。（《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第395页）

[12]马克思、恩格斯（1848）：《共产党宣言》，见《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第294页。

[13]马克思（1867）：《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第95页。

[14]参见《吴敬琏论改革基本问题》II：《中国增长模式抉择》第2章。

[15]未来学家托夫勒（Alvin Toffler)指出，“大规模生产体系”是建立在第一次产业革命所提供的技术基础之上的工业化生产方式，即“第二次浪潮”的核心。在这种生产方式中，“大”成了“有效率”的同义语。而在世纪之交兴起的“信息社会”（“第三次浪潮”）中，小型企业却往往具有优势。见托夫勒（1980）：《第三次浪潮》，朱志焱等译，北京：生活·读书·新知三联书店，1983年。

[16]关于马克思主义经典作家根据19世纪工业发展状况作出的上述推断的缺陷，请参阅吴敬琏（1985）：《“生产社会化”的概念和社会主义的商品生产观》，原载《马克思主义研究》，1986年第1期，见《吴敬琏选集》，太原：山西人民出版社，1989年，第271～303页。

[17]恩格斯（1895）：《卡·马克思＜1848年至1850年的法兰西阶级斗争＞一书导言》，见《马克思恩格斯选集》第4卷，北京：人民出版社，1995年，第516～518页。

[18]伯恩斯坦（1899）：《社会主义的前提和社会民主党的任务》，北京：生活·读书·新知三联书店，1965年。

[19]此小节参考[德]托马斯·迈尔（1980）：《社会民主主义导论》，北京：中央编译

出版社，1996年。

[20]参阅杨启先（2001）：《一篇迟到的“考察纪要”》，见荣敬本等编：《政党比较研究资料》，北京：中央编译出版社，2002年。

[21]《列宁选集》第3卷，北京：人民出版社，1995年，第202页。

[22]恩格斯（1891）：《＜法兰西内战＞1891年单行本导言》，见《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，1995年，第13页。

[23]恩格斯（1878）：《反杜林论》，见《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，1995年，第631页。

[24]《列宁选集》第3卷，北京：人民出版社，1995年，第510~540页。

[25]布哈林、普列奥布拉任斯基（1919）：《共产主义ABC》，北京：生活·读书·新知三联书店，1982年。布哈林和普列奥布拉任斯基的这本小册子得到列宁的很高评价，并且在中国的老一代革命家中有着广泛而深刻的影响，以致邓小平在他1992年的“南方讲话”中讲到“学马列要精，要管用的……要求都读大本子，那是形式主义的，办不到”，他特别指出：“我的入门老师是《共产党宣言》和《共产主义ABC》。”参阅邓小平（1992）：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第382页。

[26]布哈林（1920）：《过渡时期经济学》，北京：生活·读书·新知三联书店，1981年。

[27]列宁（1921）：《十月革命四周年》，见《列宁选集》第4卷，北京：人民出版社，1995年第3版，第570页。

[28]1922年11月，列宁在共产国际第四次代表大会上的演讲中使用一个德文词Kommandohöhen，即“制高点”，来形容新经济政策条件下无产阶级国家必须控制的重要行业和关键领域，《列宁全集》中文版将它译为“命脉”。

[29]1923年4月俄共（布）第十二次代表大会《关于工业的决议》指出：“既然我们已经转而采取市场的经济形式，就一定要给各个企业在市场上从事经济活动的自由”；“总管理委员会的行政手段已经为机动灵活的经济手段所代替。”《苏共决议草编》第2分册，北京：人民出版社，1964年，第259~261页。

[30]章良猷（1985）：《苏联六十年来社会主义政治经济学若干问题的争论》，见《经济研究》编辑部编：《中国社会主义经济理论问题争鸣（1949~1985）》下册，北京：中国财政经济出版社，1985年，第597~599页。

[31]斯大林认为，布哈林的主要错误，“是他在城乡之间的‘剪刀差’问题即所谓‘贡款’问题上对党的路线进行了机会主义的歪曲”。斯大林强调，农民除了向国家缴纳普通税款之外，还应当通过工、农产品价格的剪刀差，缴纳一笔超额税。这笔超额税是“为了推进工业的发展，消除我国的落后状态”而缴纳的。参阅斯大林（1929）：《论联共（布）党内的右倾》，见《斯大林选集》下卷，北京：人民出版社，1979年，第148~149页。

[32]1931年6月，斯大林在经济工作人员会议上的演讲中强烈批评了苏联经济中种种“平均主义”的做法，提出了要规定差别工资，刺激工人上进，并在国营企业中实行经济核算制。参阅《新的环境和新的经济任务》，见《斯大林选集》下卷，北京：人民出版社，1979年，第276~297页。

[33]斯大林（1952）：《苏联社会主义经济问题》，见《斯大林文选》，北京：人民

出版社，1962年，第578~582页。

[34]巴罗尼（1908）： *The Ministryof Production in the Collective State*，中译文见《社会主义模式选集》，北京：商务印书馆，1981年，第78~119页。顾准在熊彼特（Joseph A. Schumpeter, 1942）《资本主义、社会主义和民主主义》（*Capitalism, Socialism and Democracy*）（北京：商务印书馆，1979年）一书的中译本中，把这篇文章的标题译为《集体主义国家中的生产部》。

[35]熊彼特（1942）在《资本主义、社会主义和民主主义》一书中对巴罗尼的论证作了概略的介绍（见前引书，第214~233页）。

[36]兰格（1936）：《社会主义经济理论》，北京：中国社会科学出版社，1981年，第10页。

[37]载哈耶克（1940）：《个人主义与经济秩序》，邓正来译，北京：生活·读书·新知三联书店，2003 年，第 175~302页。

[38]对于"市场社会主义"的批评，可以参看科尔奈（1989）：《走向自由经济之路》，太原：山西经济出版社，1993年。

[39]斯蒂格利茨：《经济学》，北京：中国人民大学出版社，1997年，第16页。

[40]哈耶克在这方面的著述很多，可以参看《知识在社会中的运用》（1945），见《个人主义与经济秩序》，邓正来译，北京：生活·读书·新知三联书店，2003年，第116~136 页；《知识的僭妄》，见《哈耶克文选》，冯克利译，江苏人民出版社，2007年，第405~415页。

[41]A. Bergson（1961）： *The Real National Income of Soviet Russia Since1928*（《1928年以来苏俄国民收入的实际增长》），Harvard University Press.

[42]据苏联官方的报告，1953年苏联粮食的单位面积产量和人均产量都低于沙皇俄国1913年的水平。

[43]利别尔曼在1961年提出的对苏联经济进行改革的建议，被认为是1965年柯西金改革的理论基础。

[44]匈牙利经济学家科尔奈在《社会主义体制》一书中，对苏联和东欧社会主义国家的增长方式从外延（粗放）到内涵（集约）的转变问题作了细致分析。见科尔奈（1992）：《社会主义体制》，北京：中央编译出版社，2007年，第171~178页。

[45]本段主要取材于阿·瓦·巴楚林（1977）：《计划经济管理方法》，北京：生活·读书·新知三联书店，1980年。

[46]金挥、陆南泉、张康琴主编：《论苏联经济：管理体制与主要政策》，沈阳：辽宁人民出版社，1982年。

[47]参阅巴伊特（1985）：《南斯拉夫经济体制改革经验》，见中国社会科学院经济研究所发展室编：《中国的经济体制改革——巴山轮"宏观经济管理国际讨论会"文集》，北京：中国经济出版社，1987年，第72~82页。

[48]"节制资本"来自1924年国共合作的国民党第一次全国代表大会宣言："凡本国人及外国人之企业，或有独占的性质，或规模过大为私人之力所不能办者，如银行、铁道、航路之属，由国家经营管理之，使私有资本制度不能操纵国民之生计，此则节制资本之要旨也。"

[49]毛泽东（1940）：《新民主主义论》，见《毛泽东选集》第二卷，北京：人民出

版社，1991年，第662~711页。

[50]毛泽东（1945）：《对＜论联合政府＞的说明》，见《毛泽东文集》第三卷，北京：人民出版社，1996年，第272~279页。

[51]毛泽东（1949）：《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》，见《毛泽东选集》第四卷，北京：人民出版社，1991年，第1424~1439页。

[52]毛泽东（1948）：《在中共中央政治局会议上的报告和结论》，见《毛泽东文集》第五卷，北京：人民出版社，1996年，第131~150页。

[53]薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，北京：中共中央党校出版社，1991年，第46~66页。

[54]1951年5~7月，刘少奇根据毛泽东的意见，先后向中共党内高级干部全面阐述了“三年准备、十年建设”的指导思想。参阅刘少奇：《“三年准备、十年建设”》《春耦斋讲话》，见中共中央文献研究室编：《刘少奇论新中国经济建设》，北京：中央文献出版社，1993年，第178~210页。

[55]见五星红旗设计人曾联松的设计寓意说明。转引自王兴东：《曾联松，让我读懂五星红旗》，载《光明日报》，2009年10月17日。

[56]刘少奇在中共七届二中全会时即提出了这一主张，进北京以后，又在 1949 年四五月间的“天津讲话”和 5 月31日为中共中央起草的《关于对民族资本家政策问题致东北局电》等文件中重申了这一观点，批评超越新民主主义的“左”的错误。见薄一波前引书，第46~66页；《刘少奇年谱》下卷，北京：中央文献出版社，1996年，第211~213页。

[57]毛泽东（1950）：《不要四面出击》，见《毛泽东选集》第五卷，北京：人民出版社，1977年，第21~24页。和刘少奇不同的是，毛泽东的这一指示只是策略性的，而不是战略性的。他后来解释说：“一九五〇年，我在三中全会上说过，不要四面出击。那时……农民还没有完全站到我们这边来，如果就向资产阶级开火，这是不行的。”后来实行土地改革，特别是把农民组织到农业生产合作社里来，“这就会使资产阶级最后地孤立起来，便于最后地消灭资本主义。在这件事情上，我们是很没有良心哩！马克思主义是有那么凶哩，良心是不多哩，就是要使帝国主义绝种，封建主义绝种，资本主义绝种，小生产也绝种”。见毛泽东（1955年10月）：《农业合作化的一场辩论和当前的阶级斗争》，同上书，第198页。

[58]毛泽东（1952）：《现阶段国内的主要矛盾》，见《毛泽东文集》第六卷，北京：人民出版社，1999年，第231页。

[59]毛泽东（1953）：《批判离开总路线的右倾观点》，见《毛泽东选集》第五卷，北京：人民出版社，1977年，第81~82页；毛泽东（1953年6月）：《在政治局会议上的讲话提纲》，见《建国以来毛泽东文稿》第四册，北京：中央文献出版社，1990年，第251页。

[60]毛泽东（1953）：《党在过渡时期的总路线》，见《毛泽东选集》第五卷，北京：人民出版社，1977年，第89页。

[61]中共中央宣传部（1953）：《为动员一切力量把我国建设成为一个伟大的社会主义国家而斗争——关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》，见《社会主义教育课程的阅读文件汇编》（第 1 编）上册，北京：人民出版社，1957年，第341~374页。

[62]毛泽东（1953）：《关于农业互助合作的两次谈话》，见《毛泽东文集》第六

卷，北京：人民出版社，1999 年，第298～301页。

[63]毛泽东改变原来观点和提出“过渡时期总路线”的过程，见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，北京：中共中央党校出版社，1991年，第64～65、213～230页。

[64]“实现粮食统购统销，割断了农民同市场的联系。”“到1954年底，全国公私合营工业的户数有1 700多户……这时，实行公私合营的主要是大中型企业，剩下来的小型和比较落后的中型企业处境困难……与国营、公私合营企业剧烈竞争的企业确实难以生存了。因此，他们愿意实行全行业的公私合营。”“随着农业合作化高潮的到来，资本主义工商业也掀起了全行业公私合营的高潮。”见薛暮桥：《薛暮桥回忆录》，天津：天津人民出版社，1996年，第218～222页。

[65]毛泽东1955年10月27日和29日同工商界代表人物的两次对话，见中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》第六卷，北京：人民出版社，1999年，第488～503页。

[66]全能主义（totalism）是芝加哥大学和北京大学教授邹谠提出来的一个概念。见邹谠：《中国二十世纪政治与西方政治学》，载《经济社会体制比较》，1986年第 4期。邹谠所说的“全能主义”的含义，与西方政治学中所说的“极权主义”（totalitarianism）不同，是指运用强有力的政治组织控制社会生活的各个领域以便改造或重建社会这样一种状态。

[67]见孙冶方：《孙冶方选集》，太原：山西人民出版社，1984年，第117～146页。

[68]孙冶方（1961）：《关于全民所有制经济内部的财经体制问题》，见《孙冶方选集》，太原：山西人民出版社，1984年，第367页。

[69]顾准（1956）：《试论社会主义制度下的商品生产和价值规律》，见《顾准文集》，贵阳：贵州人民出版社，1994年，第32页。

[70]陈云（1956年9月）：《社会主义改造基本完成以后的新问题》，见《陈云文选（1956～1985）》第三卷，北京：人民出版社，1986年，第1～13页。

[71]毛泽东（1956年4月）：《论十大关系》，见《毛泽东选集》第五卷，北京：人民出版社，1977 年，第 272～276页。

第2章

中国改革战略的演变

1956年的中共八大提出进行“经济管理体制改革”，开始了中国经济改革的长征。在往后半个多世纪的改革过程中，中国先后采取了多种措施对集中计划经济体制进行变革。这些措施以不同的经济理论和改革思路为背景，往往方向各异，有时甚至相互矛盾。而且，各个阶段的多种改革措施相互穿插：前一阶段施行的改革中往往蕴含后一阶段主要改革措施的某些萌芽；后一阶段施行的改革，又常常保留前一阶段改革的某些遗产。如果按照具体事件发生的历史顺序对这些改革措施逐一进行讨论，就不免由于头绪纷繁而难以进行深入分析。

有鉴于此，本章以主要的改革措施为标志，将中国经济改革的历程划分为以下三个阶段，然后对这些改革措施的利弊得失，以及这种措施背后的改革思路作出分析：（1）1958~1978年：行政性分权，改革的重点是中央政府向下属各级政府放权让利。（2）1979~1993年：增量改革，改革主要在国有部门以外的经济领域中推进，并以民营经济的成长壮大来支持和带动整个国民经济的发展。（3）1994年至今：整体推进，以建立市场经济体系为目标进行全面改革。

2.1 行政性分权（1958~1978）

1957年，中国政府根据中共八大一次会议的决定（第1章1.5.2），制定了以向各级地方政府放权让利为主要内容的改革方案，并从1958年初开始了“体制下放”。由“体制下放”和农村的“人民公社化”所形成的地方分权型的命令经济体制就成为毛泽东在1958年发动的“大跃进”运动的制度基础。

2.1.1 “体制下放”方针的确定

1958年经济管理体制改革的重点是向各级地方政府放权让利。这一方针与毛泽东在《论十大关系》中提出的向地方、生产单位和生产者个人放权让利的原意不完全符合，后面两种放权让利退居到微不足道的地位。其中的原因，主要是1957~1958年国内的政治事态发生变化，使得

向国有企业和职工放权让利变得“政治上不正确”了。

第一，关于向国有企业放权让利。在1956年的中共八大以前，不少经济领导部门的官员和国有企业的领导者曾经怀着很大的兴趣研究南斯拉夫的“企业自治”试验，希望中国能够有所借鉴。刘少奇代表中共中央委员会向中共八大所作的《政治报告》也提出：国有企业应当“在计划管理、财务管理、干部管理、职工调配、福利设施等方面，有适当的自治权利”。[1]在这种思想的指导下，1956年末到1957年初由国家经济委员会组织的“全国经济管理体制调查”，突出地反映了企业要求扩大企业自主权的呼声。然而从1957年开始，中共对南斯拉夫共产联盟“自治社会主义”的批判逐步升级，扩大企业自主权的问题自然从中共的改革纲领中被删除。

第二，关于向生产者个人放权让利。毛泽东《论十大关系》中关于要向生产者个人放权让利，以便“调动”他们的“积极性”的思想，是和其他社会主义国家在“非斯大林化”[2]过程中加强对国有企业职工的物质刺激的思想潮流相一致的。1956年初，赫鲁晓夫激烈批评斯大林的经济政策时，也提出了加强“物质刺激”的主张。毛泽东本人历来主张用“精神刺激”而反对用“物质刺激”来激发劳动者的积极性。1957年，中共和苏共之间在对待斯大林主义的问题上的分歧已经露出端倪。同时，“反右派”运动后期，更把“个人主义”定性为“右派反党反社会主义的思想根源”，要求人们“斩断名缰利锁”。此时，通过对劳动者个人的“物质刺激”来“调动积极性”，就明显地与主流的意识形态相冲突了。

在这样的政治环境下，放权让利就只能以各级地方政府为对象。这样，向各级地方政府下放权力和与此相联系的利益，就成为1958年改革的基本内容，而“体制改革”也就被定义为“体制下放”。这种改革思路对中国以后的经济体制和经济发展产生了深远的影响。

2.1.2 “体制下放”的实施

1957年9月召开的中共八届三中全会，是发动“大跃进”运动的一次会议，同时也是开始“经济管理体制改革”来“为跃进运动准备体制基础”的一次会议。在这次会议上，原则通过了在中央经济工作五人小组组长陈云的领导下起草的《关于改进工业管理体制的规定》、《关于改进商业管理体制的规定》和《关于划分中央与地方对财政管理权限的规定》，并将这三个规定草案提交给全国人民代表大会常务委员会审议通过。这三个文件总的精神，就是向各级地方政府放权让利，以便进一步发挥地方和企业的主动性和积极性，因地制宜地完成国家计划。接着，全国人大常委会批准了这些规定，决定自1958年起施行。

1958年的“体制下放”主要包括以下几方面的内容：

1.下放计划管理权

中共中央在1958年9月发布《关于改进计划管理体制的规定》，要求将原来由国家计委统一平衡、逐级下达的计划管理制度改变为“以地区综合平衡为基础的、专业部门和地区相结合的计划管理制度”，以地区为主，自下而上地逐级编制和进行平衡，使地方经济能够“自成体系”。这份文件规定，地方政府可以对本地区的工农业生产的计划指标进行调整；可以对本地区内的建设规模、建设项目、投资使用等进行统筹安排；可以对本地区内的物资调剂使用；可以对重要产品的超产部分，按照一定分成比例自行支配使用。

2.下放企业管辖权

1958年4月11日，中共中央和国务院发布《关于工业企业下放的几项规定》，提出将国务院各主管部门所管理的企业，除极少数重要的、特殊的和试验性的企业仍归中央继续管理外，一律下放给地方政府管理。6月2日中共中央发出通知，要求国务院各部门在6月15日以前将应当下放的企业和事业单位下放完毕。这样，原中央各部委所属的企业和事业单位，有88%下放到各级地方政府，有的还下放到街道和公社；中央直属企业的工业产值占整个工业产值的比重，由 1957 年的39.7%下降为1958年的13.8%。[3]

3.下放物资分配权

一是减少由国家计委统一分配的物资（“统配物资”或称“一类物资”）和由国务院各部管理的物资（“部管物资”或称“二类物资”）的品种和数量。1959年，统配、部管物资由1957年的530种减少到132种，其余下放给各省、直辖市、自治区管理。二是对保留下来的统配、部管物资，也由过去的中央“统配”改为各省、自治区、直辖市“地区平衡，差额调拨”，中央只管各地区之间供需差额的平衡和调出调入。三是在供应方面，除铁道、军工、外汇、国家储备等少数部门外，不论中央企业还是地方企业所需物资，都向所在省、自治区、直辖市申请，由地方政府的计划机关负责分配和调拨。

4.下放基本建设项目的审批权、投资管理权和信贷管理权

对于地方兴办的限额以上项目，只需将简要计划任务书报请国家计委批准，其余的设计文件和预算文件一律由地方审批；限额以下的项目，完全由地方自行决定。1958年7月，进一步决定对地方建设项目实行投资“包干”制度，即改变其建设投资一律由国家拨款、专款专用的办法，允许地方政府在中央下拨的资金和地方自筹的资金总额的范围内兴办各种事业。同时，改变原来高度集中的信贷制度，实行“存贷下放、差额管理”的办法，下放信贷权。地方银行可以根据各地“生产大上”的要求，“需要多少就贷多少，什么时候需要就什么时候贷”。

5.下放财政权和税收权

为了增加地方的财力，扩大地方政府的财权，决定实行“包干制”。

具体办法是：将中央与地方间的财政收支划分从“以支定收、一年一变”改为“以收定支、分级管理、分类分成、五年不变”；把城市房地产税、文化娱乐税、印花税等7种税收划为地方固定收入；对商品流通税、货物税、营业税、所得税等大宗税收，实行中央与地方收入分成；改变中央企业利润地方不分成的办法，实行中央企业20%的利润由所在省（自治区、直辖市）的地方政府分成。同时，给予地方政府广泛的减税、免税和加税的权限。

6.下放劳动管理权

改变劳动用工计划由国家计划委员会统一制定、层层下达的做法，各地招工计划经省、自治区和直辖市确定以后即可执行。

1958年的改革虽然把向企业放权让利从公开纲领中删除，但实际上也采取了一些向企业放权让利的措施，它们包括：（1）减少指令性计划指标，将国家计委层层下达给工业企业的指令性指标由12项减为主要产品产量、职工总数、工资总额、利润等4项；（2）将原来分不同行业按一定比例从利润中提取少量“企业奖励金”（厂长基金）的制度[4]，改为一户一率的“全额利润留成”制度[5]；（3）扩大了企业的人事安排权，除企业主管人员和主要技术人员外，其他一切职工均由企业负责管理，企业还有权在不增加职工总数的条件下自行调整机构和人员；（4）部分资金可以由企业调剂使用，企业有权增减和报废企业的固定资产。

2.1.3 “体制下放”造成的经济混乱及其救治

在分权型计划经济体制的支持下，各级政府响应毛泽东“三年超英、十年超美”[6]的号召，充分运用自己调动资源的权力，大上基本建设项目，大量招收职工，无偿调拨农民的资源，来完成“钢铁生产一年翻一番”之类绝无可能实现的高计划指标。[7]结果很快爆发了各地区、各部门、各单位争夺资源的大战，“一平（平均主义）、二调（无偿调拨）、三收款”的“共产风”，导致经济秩序一片混乱。1958~1960年，固定资产投资每年平均增长39.5%；3年投资总额高达1 007.4亿元，比“一五”时期五年合计的588.5亿元还多71%。由于劳动管理权下放，1958年一年国有企业职工人数就由2 451万人增加到4 532万人，净增2 081万人，增长84.9%。1960年，职工总人数达到5 969万人，3年净增143.5%。城镇人口从1957年的9 949万人增加到1.3亿人，增加了3 000多万人。[8]

由于经济效率大幅度下降，耗费大量资源所换得的，只是一大堆虚夸数字。后来的事实证明，当时声称已完成钢铁、粮食等生产指标的“丰功伟绩”，全都是编造的。

然而，当时一些领导人仍然陶醉在自己制造的幻象之中。在食品供

给出现短缺、全国性的饥荒即将爆发的时刻，毛泽东却提出“粮食多了怎么办”的问题，要求采取“休耕制”、“敞开肚皮吃饭”[9]等措施来解决即将出现的粮食过剩问题。人民公社也纷纷采取了“公共食堂”“五包”“十包”[10]等共产主义“各取所需”的分配办法。

1958年末，这种完全脱离实际的做法的消极后果开始显现，生产下降、大批工商企业出现亏损、生活必需品供应不足，经济陷入严重困难。

面对这种严峻的局面，中共中央在1958年11月的“郑州会议”、政治局武昌扩大会议和1959年4月的中共八届七中全会上，要求“压缩空气”，纠正“左”的偏向。1959年7～8月间，中共中央在庐山召开政治局扩大会议和八届八中全会（史称“庐山会议”）。毛泽东在会议开始时提出，这次会议要进一步总结“大跃进”以来的经验，而且承认“大跃进”存在“没有搞平衡”，打乱了整个国民经济的比例关系，“‘四权’下放多了一些”等缺点。[11]可是后来因为中共中央政治局委员彭德怀（1898～1974）致信毛泽东希望认真总结“大跃进”和人民公社化运动的经验教训，毛泽东临时决定延长会期，对彭德怀的“右倾机会主义反党活动”进行严厉的批判。由此掀起了全国范围的“反右倾运动”。整个政治气氛从“纠‘左’”转向“反‘右’”。

“反右倾运动”导致的第二次“共产风”使经济和社会状况进一步恶化。1959年全国共生产粮食1 700亿公斤，比1958年的实际产量2 000亿公斤减少了300亿公斤；1960年粮食产量降到1 435亿公斤，比1951年的1 437亿公斤还低。由于在全国普遍发生饥荒的情况下封锁消息和缺乏拯救措施，城镇地区广泛出现因营养不良导致的浮肿病，农村地区则造成了2 000万～4000万人的“非正常死亡”。[12]

1960年秋季，中共中央确定了对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的“八字方针”，采取坚决的措施来克服“大跃进”和“人民公社化”造成的严重经济困难。这些措施包括：

（1）1962年1月召开有中央、中央局、省（自治区、直辖市）、地、县五级干部参加的“扩大的中央工作会议”（“七千人大会”）。刘少奇代表毛泽东和中共中央在会上表示承担错误责任以平息干部的怨气，同时要求加强团结，加强纪律，加强集中统一，做好工作，战胜困难。与此同时，恢复了以陈云为组长的中共中央财经领导小组，统管“调整国民经济”的工作。[13]

（2）根据国务院和中央财经领导小组建立比1950年统一财经时“更严更紧”的体制的要求，中央政府各部门在财政、信贷和企业管辖权等方面收回了在1958年改革中下放的权力。例如，发布了加强计划纪律的“十项规定”，对金融、财政和统计实行中央的垂直领导，还将1958年下放给地方管理的企业收回到中央，由各行业部管理。

（3）凭借这一套高度集中化的体制实行稀缺资源的再配置，主要措施是：大炼钢铁中兴建的“小土群”和“小洋群”冶炼设施全部“下马”；将“大跃进”中“招之即来”、进入城镇就业的约3 000万名农民工“挥之即去”，全部退回农村；对城市工业企业进行“关、停、并、转”的调整。

经过几个月的调整，中国经济逐渐稳定下来，到1964年大体上恢复到1958年以前的状态。

不过在人们庆幸经济秩序恢复的同时，却发现集中计划经济的所有弊病又都卷土重来。于是酝酿再次进行改革。

但是直到1976年“文化大革命”宣告结束，由于存在社会主义只能采取行政命令配置资源这样的意识形态障碍，市场取向改革很难在政治上被接受，向地方政府下放计划权力几乎成了唯一可能的改革选择。因此，此后仍然进行过多次类似于1958年的“体制下放”。例如，1970年以“下放就是革命、下放越多就越革命”为口号的大规模经济管理体制改革，就是1958年“体制下放”的重演。当时毛泽东对国际形势的判断，是战争随时可能爆发，提出了要把对付国外敌人的大规模入侵当作压倒一切的中心任务。因此，这次下放有着明确的“准备打仗”的军事目的，即把全国划分为十个协作区，要求各协作区乃至各省（自治区、直辖市）都要建立能够适应“各自为战”需要和能够“自己武装自己”的独立完整的工业体系。这次大规模下放的结果也和1958年毫无二致。一方面，从各协作区到所有的人民公社，都掀起了大办工业、追求高速度、高指标的热潮；另一方面，各地又从本位利益出发进行争夺资源的斗争，使国民经济陷于混乱。[14]这样，在1971年林彪出逃坠机身亡后，由周恩来（1898~1976）主持的“批林整风”和1975年邓小平（1904~1997）主持的“全面整顿”中，都进行了经济管理体制的重新集中化。

总之，1958~1976年期间的多次“体制下放”，无一例外地以造成混乱和随后重新集中告终。在“一放就乱”“一管就死”的循环下，形成了“放—乱—收—死”的怪圈。

2.1.4 对行政性分权的经济学分析

中国理论界第一个对“体制下放”思路提出批评的经济学家是孙冶方。他在1961年给中国经济工作领导人的上书中指出，经济管理体制的中心问题，不是中央与地方政府之间的权力应当如何划分，而是“作为独立核算单位的企业的权力、责任和它们同国家的关系问题，也即是企业的经营管理权问题”。在孙冶方看来，只有企业有了自主权，“才能调动其积极因素，全面地把国家交给它的担子挑起来”[15]。不过，孙冶方的这种批评，仍然是在“放权让利”以便“调动积极性”的理论框架下进行的。因此，他并没有从理论上讲清楚为什么向地方政府放权让利不能解决问题，而向企业放权让利，“扩大企业的管理权”就能提高效率。而且，在当时的情况下，即使孙冶方这种要求在计划经济的框架下扩大企

业自主权的主张，也不可能被接受。所以他在提出上述观点后不久，就被当成是“修正主义分子”而受到批判和迫害。直到1976年极“左”路线的统治倾覆后，孙冶方的意见才能够重见天日，并为许多人所接受。

在“文化大革命”结束时，由于还没有分析清楚“体制下放”的本质和弊端所在，中国领导人虽然已经不再把“体制下放”视为改革的主线，但在那以后也不乏这方面的具体措施。例如，在财税体制方面，1980年在全国普遍推行了“分灶吃饭”的体制（详见第7章7.2.1）；在宏观经济管理、货币政策的实施上，长期实行了中央和省“两级宏观调控”；在计划管理体制方面，从20世纪80年代中期起批准了一批城市为“计划单列”，使它们具有和省级政府相同的计划权力[16]；如此等等。这些做法对后来改革的进程也产生了相当大的影响。

直到20世纪80年代中期，人们才开始运用现代经济学理论去分析“体制下放”的利弊得失。在讨论中形成了两种主要的认识。

一种观点认为，“体制下放”对中国经济发展具有重要的推动作用。特别是向地方政府下放财权所导致的地区间的竞争，促进了民营企业的产生和发展。[17]在地方政府拥有某种财政独立性的情况下，地方官员为了追求本地的利益，运用手中的权力使乡镇企业得到融资、生产、销售等方面的某些保护或便利，是中国非国有企业迅速发展的重要原因。[18]张五常教授在总结中国市场化改革30年的论文中，对向地方政府放权让利（层层承包）给予极高的评价，认为正是由此造成的“县际竞争”促成了中国经济的迅速发展。[19]

持另一种观点的经济学家对那种把“体制下放”作为改革的主线的想法和做法持批评态度。[20]他们认为，不应当笼统地把改革的目标规定为“分权”，而应当区分性质完全不同的两种分权，即市场经济下的分权状态（“经济性分权”）和计划经济下的分权状态（“行政性分权”）[21]。能够从根本上改善经济运行状况和提高整体效率的分权只能是经济性分权，而不能是行政性分权。他们的具体论证如下：

第一，从计划经济的角度看，要使计划体制多少行得通，必要条件是在集中进行经济计算的基础上编制计划，并且中央政府有足够的权威来贯彻计划。如果不是这样，而是政出多门，按照地方的利益和长官意志配置资源，结果只会使整个经济陷于混乱。由于计划经济的资源配置方式在本质上要求集权，分权的计划经济是较之集权的计划经济还要糟的计划经济。要摆脱“集权的计划经济就是死，分权的计划经济就是乱”这一两难境地，唯一的出路是进行市场取向的改革，建立反映资源稀缺程度的价格信息横向传输、分散决策的市场制度，使之在资源配置中起基础性作用。

第二，从建立市场制度的观点看，行政性分权的确有激励地方政府积极支持个人和企业等独立的市场主体发展的作用，因而有利于市场因素在命令经济内部产生和发展。但是由此形成了企业与当地政府关系过

于紧密的体制，既会促成地方保护主义蔓延，也容易滋生腐败。[22]

从后一种观点看来，中国在1958年、1970年和1980年实行的行政性分权的财政体制，的确为市场关系在地区之间竞争的缝隙中成长起来提供了可能性，但另一方面，又使地方保护主义和市场割据的倾向得以滋长。到20世纪80年代中期，地区间相互封锁、分割市场以及对本地企业实行行政保护等行为已经成为形成国内统一市场（integratedmarket）的重大障碍。甚至有人把当时的中国经济称为“诸侯经济”。这种情况，与西欧历史上市场关系的产生颇有类似之处。在“普天之下莫非王土”的东方专制国家，至高无上的王权和不为私有财产提供保护的法律制度使市场体系很难产生和成长；而在西欧的封建制度下，市场关系却是在不同封建领地之间的缝隙处生长出来的。然而，当市场力量增强到一定程度，为了打破市场割据，新兴的市民阶级提出了建立民族国家和统一市场的要求。因此，对于20世纪80年代中期的中国来说，打破地区封锁和形成统一市场就成为改革的一项重要任务。

2.2 增量改革（1979~1993）

1976年10月，以江青为首的“四人帮”被逮捕，“文化大革命”随即宣告结束，使中国经济和社会发展出现了转机。“文革”结束后的经济社会体制改革，是从扩大国有企业的自主权开始的。在扩大企业自主权试验不成功、国有经济改革停顿不前的情况下，中国领导人把取得进展的希望放到了非国有经济方面，力图通过一些变通性的制度安排使民营经济得以破土而出和逐渐发展壮大，成为中国新的经济增长点。我们把这种改革战略叫做增量改革战略。此后，中国经济改革和经济发展所取得的成就，在很大程度上与这一新的改革战略有关。不过，由这种改革战略所带来的“双轨体制”，也造成了往后的一系列问题。

2.2.1 对于改革目标的初步讨论

由于十年“文革”把整个社会变成牢笼，上亿人遭到迫害[23]，绝大多数中国人对“全面专政”制度彻底绝望，朝野上下一致认为旧路线和旧体制再也不能继续下去了。由此形成了必须通过改革开放救亡图存的共识。这正像邓小平所说：“不改革不行，不开放不行。过去二十多年的封闭状况必须改变。我们实行改革开放政策，大家意见都是一致的，这一点要归‘功’于十年‘文化大革命’，这个灾难的教训太深刻了。”[24]

启动改革的第一项行动，是十一届三中全会发动解除极“左”思想束缚的“思想解放运动”。在这之前，中央直属的主流媒体《人民日报》、《红旗》杂志和《解放军报》发表的社论《学好文件抓住纲》，提出了所谓“两个凡是”的方针，即“凡是毛主席作出的决策，我们都坚决维护；凡是毛主席的指示，我们都始终不渝地遵循”。“两个凡是”意味着继续执行造成了巨大灾难的极“左”路线和相关制度。这与当时全国上下普遍提

出的终结极“左”路线、实现“拨乱反正”的诉求是完全对立的。在当时主持中共中央党校工作的胡耀邦的指导下，以1978年5月11日《光明日报》发表的评论员文章《实践是检验真理的唯一标准》为开端，在全国掀起了一场以“解放思想”为基本内容的启蒙运动。“解放思想”意味着原来认为天经地义的“阶级斗争为纲”、“无产阶级专政下继续革命”之类的理论是可以怀疑的，原来认为神圣不可侵犯的计划经济制度和“对党内外资产阶级（包括所谓‘资产阶级知识分子’）全面专政”的政治制度是可以改变的。这次思想解放运动打破了数十年僵化思想的束缚，激发了工人、农民、知识分子和机关干部开动脑筋去寻找挽救危亡、求得发展的出路。他们认真总结自己的教训，学习他国的经验，提出了各种各样变革的设想。中国政府也派出了许多代表团，到西欧、美国、东欧和东亚的一些国家去考察取经，力图汲取它们在中国经济停滞衰退的20年中所取得的经济发展经验。[25]

在这种氛围下，中共决策层提出了改革的问题。1978年7~9月召开的“国务院务虚会”印发了南斯拉夫、罗马尼亚等国进行企业改革和引进外资促进经济高速发展的材料。国务院副总理李先念在务虚会上作总结报告时指出，当务之急是既要大幅度地改变目前落后的生产力，也要多方面地改变生产关系，改变上层建筑，改变工农业企业的管理方式和国家对工农业企业的管理方式，改变人们的活动方式和思想方式。[26]至于如何进行经济体制的改革，大致有以下两种不同的想法：

一种以扩大国有企业自主权为主要内容。

在“文化大革命”结束以后的政治思想和经济政策的“拨乱反正”中，绝大多数国有企业领导人和党政领导人认同孙冶方的经济思想，认为应当把扩大企业经营自主权和增强企业活力放在改革的中心地位。

李先念在“国务院务虚会”的总结中指出：“过去20多年的经济体制改革的一个主要缺点，是把注意力放在行政权力的分割和转移上，由此形成了‘放了收、收了放’的‘循环’。在今后的改革中，一定要给予各企业以必要的独立地位，使它们能够自动地而不是被动地执行经济核算制度，提高综合经济效益。”[27]

许多经济学家也持有类似的观点。例如，时任中国社会科学院工业经济研究所所长的马洪（1920~2007）在1979年9月的一篇论文中指出，“改革经济管理体制所以必须从扩大企业自主权入手”，扩大企业在人、财、物和计划等方面的决策权力。[28]该研究所副所长蒋一苇（1920~1993）针对中央集权的“国家本位论”和行政性分权的“地方本位论”，提出了“企业本位论”。他认为，改革的方向应当是“以企业（包括工业企业、商业企业、农业企业等等）作为基本的经济单位。企业在国家统一领导和监督下，实行独立经营、独立核算，一方面享受应有的权利，一方面确保完成对国家应尽的义务”。他主张“企业应当是企业全体职工的联合体……企业的权是掌握在全体职工的手里”，实行独立经营、独立核算的。[29]时任中国社会科学院经济研究所副所长的董辅礽

（1927～2004）则把改革归结为“改变全民所有制的国家所有制形式”，即使全民所有制经济单位“具有统一领导下的独立性，实行全面的独立的严格的经济核算”，“各经济组织中的劳动者有权在维护和增进全体劳动者的共同利益的前提下，在统一计划的指导下，结合对本单位和自身的利益的考虑直接参加经营”。[30]

另一种意见的思考范围更加宽广，认为改革的目标应当是建立一种完全不同于苏联模式的新经济体制——社会主义的商品经济[31]。例如，中国经济学界的宿将、中华人民共和国成立后长期担任中央政府经济领导工作的薛暮桥（1904～2005），在1980年初夏为国务院体制改革办公室起草的《关于经济体制改革的初步意见》中明确提出：“我国经济改革的原则和方向应当是，在坚持生产资料公有制占优势的条件下，按照发展商品经济的要求，自觉运用价值规律，把单一的计划调节改为在计划指导下充分发挥市场调节的作用。”薛暮桥在1980年9月召开的各省（自治区、直辖市）第一书记会议上就这个《意见》作说明时说：“所谓经济体制的改革，是要解决在中国这块土地上，应当建立什么形式的社会主义经济的问题，这是社会主义建设的根本方针。将来起草的经济管理体制改革规划，是一部‘经济宪法’。”[32]薛暮桥起草的《意见》得到了胡耀邦等中国领导人的支持，但是这种想法并没有最终形成政府的决定。

另一位对中国经济改革理论和政策有着重要影响的是杜润生（1913～2015），他长期从事农村经济研究，曾经辅佐过被毛泽东批评为1952～1962年“十年一贯制”“右倾”的中国农村工作领导人邓子恢（1896～1972）[33]。杜润生早在20世纪80年代初期，就在推行农村承包制中重新发挥他在制定农村经济政策方面的影响。他广泛吸收了现代经济学的理论成果，主张全面建立市场经济体系。

长期在中共中央宣传部门工作的于光远（1915～2013）站在恢复马克思主义本来面貌的立场上，也批评斯大林、毛泽东的经济理论和经济体制。在早期，他和他的追随者更多地倾向于南斯拉夫共产主义联盟提出的“企业自治”和“社会所有制”的经济体制（关于这种体制，见第1章1.4.2）。后来，于光远成为社会主义市场经济的坚定支持者。

2.2.2 “扩大企业自主权”的“体制内改革”未能取得成功

在上述两种思想中，第一种思想更加受到实际工作者和国有企业领导人的支持。受这种思想的影响，四川省率先开始了“扩大企业自主权”的改革。1978年10月，四川省选择了6家国有工厂进行扩大企业自主权试点，取得了明显的成绩。随后，四川省的试验扩大到100家国有企业。1979年7月，国务院发布《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》等文件，要求各地、各部门选择一些企业按照这些规定进行扩大企业自主权的试验。到1979年底，全国试点的工业企业达到4 200家。到1980年，又扩大到6　600家，它们的产值占全国预算内工业

产值的60%，利润占全国工业企业利润的70%。

“扩大企业自主权”改革的内容与1965年苏联“完全经济核算制”改革（第1章1.4.1）大体类似，主要包含两方面的内容：一是简化计划指标，放松计划控制；二是扩大奖励基金的数额，强化对企业和职工的物质刺激。

在开始的几个月内，“扩权”显著地提高了试点企业职工增产增收的积极性。但是，与1965年苏联的“柯西金改革”相类似，它的局限性很快表现出来。在新体制下拥有某些自主权的企业不受市场竞争的约束，也不处在价格信息的引导之下，因此，企业增产增收“积极性”的发挥往往并不有利于社会资源的有效配置和社会收益的增加，因而造成了总需求失控，财政赤字剧增和经济秩序的混乱。

于是，中共中央在1980年冬季决定，1981年集中力量“进一步调整国民经济”（第10章10.2.2）。

在宏观经济发生混乱和改革推进困难的形势下，经济领导部门和经济学界发生了一场关于改革大方向的新争论。当时主要有两派意见：一种意见主张中国的经济改革应当“计划取向”，而不是“市场取向”。国有企业扩大企业自主权改革未能取得成功，增强了主张“计划经济为主”的人们的地位。他们说，当时出现的困难是由过分强调市场和货币的作用引起的，主张改变改革的“市场取向”，转到完善计划和严肃计划纪律的方向上去。

主张改革的经济学家反对上述“计划取向”的观点。他们指出，困难之所以发生，并不是因为进行了市场取向的改革，而是因为改革的方法不适当。实际上，主张市场取向的改革、时任国务院体制改革办公室负责人的薛暮桥早在1980年就已明确地指出了放权让利改革的局限性，主张逐步取消行政定价制度，建立商品市场和金融市场。[34]薛暮桥的意见的实质，在于确认改革的正确方向是建立以市场为基础的经济体系。

在1981～1982年的经济和政治形势下，主张“计划取向”的政治家和理论家占了上风，从而导致在政治上对“社会主义经济是商品经济”的否定，并在党政机关发布的文件中确认了“计划经济为主，市场调节为辅”的方针。[35]在这样的气氛下，城市改革失去了方向，虽然工商企业的“承包”试验仍然在首都钢铁公司等几家企业进行[36]，但实现企业的自主经营、自负盈亏以及建立商品经济体系的问题就很少有人提起了。

专栏 2.1 改革的不同目标模式

随着20世纪80年代初期对改革研究的日益深入和对外国发展经验的更多汲取，中国改革理论的研究逐渐超越了70年代末期着重讨论调动积极性的具体措施的水平，进而研究应当用什么样的经济体制来取代计划

经济的旧体制的问题。在政界、经济界和学术界对经济体制改革大致提出了三种可供借鉴的体制模式：

一是“市场社会主义模式”（“苏联、东欧模式”）。苏联和东欧的改革理论和改革实践对国内经济学界最先产生广泛影响。一些学者主张在计划经济的框架下给予企业更大自主权，这种与20世纪60年代苏联“利别尔曼建议”大体类似的想法首先在70年代末中国的“扩大企业自主权”改革中得到了应用。在这一改革遭遇困难以后，“扩大企业自主权”仍不断被作为“搞活企业”的一种措施提出来。另一些学者在对东欧社会主义国家的改革历程作了深入的比较研究后，对东欧的市场社会主义改革理论和改革实践作了系统介绍，并在中国改革界掀起了南斯拉夫热、匈牙利热等。20世纪80年代中后期，苏联、东欧改革已经普遍陷入困境，这种模式的影响力也逐渐消失。

二是政府主导的市场经济模式（“东亚模式”）。二战结束以后，日本、韩国、新加坡等东亚国家采用威权主义政府和市场经济相结合的办法，形成带有重商主义[37]色彩的政府主导的市场经济体制。在这种体制下，政府运用其产业政策和“行政指导”对经济进行协调、规划和干预。这种体制模式对中国具有很大的吸引力。在改革开放初期，大批官员到日本和其他东亚国家考察，并对它们的经济体制、发展政策和政府的作用作了介绍，造成很大的影响。

三是自由市场经济模式（“欧美模式”）。许多理论界人士，特别是经济学家通常认为，政府的基本职能是提供公共物品（publicgoods），而不是在市场上提供私用物品（privategoods）；过多的政府干预会妨碍市场的有效运作并且滋生腐败。因此，他们更倾向于欧美类型的市场经济，即自由市场经济体制。随着掌握现代经济学的学者愈来愈多，这种思想的影响力也愈来愈大。

在20世纪80年代初期，随着改革理论和改革进程的深化，“市场社会主义模式”的影响逐渐消退，后两种模式占了上风。在后两种模式中，大致地说，“东亚模式”往往为官员们所钟爱。像邓小平本人就十分欣赏“四小龙”，特别是新加坡的许多做法。[38]而欧美模式则为具有现代经济学知识的学者所向往。虽然这两种模式在政府的作用问题上存在原则性的差别，但在当时命令经济还占有统治地位的条件下，这种差别并不显著。而且即使以自由市场经济作为改革最终目标的人们，也深受格申克龙（A. Gerschenkron）[39]等发展经济学家的影响，认为在落后经济向高速发展的冲刺中，强有力的政府往往是利大于弊的。

根据吴敬琏（2008）：《中国经济改革三十年历程的制度思考》，见中国经济 50 人论坛编：《中国经济50人看三十年：回顾与分析》（北京：中国经济出版社，2008年）等资料编写。

2.2.3 改革重点从“体制内”转向“体制外”

当国有企业的改革陷入困境以后，已经掌握领导权的邓小平把改革

的重点从城市的国有经济转向农村的非国有经济。其中最重大的举措，是解除了对“包干到户”、“包产到户”等的禁令[40]，转持允许和支持的态度。

1980年9月中共中央批转的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题——1980年9月14日至22日各省、市、自治区党委第一书记座谈会纪要》指出：“在那些边远山区和贫困落后的地区，长期‘吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济’的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定。”[41]此后仅仅两年时间，家庭承包制，即家庭农场制就在全国绝大多数地区取代了人民公社“三级所有、队为基础”的制度。农村经济从此气象一新。在此基础上，以集体所有制为主的乡镇企业也蓬勃地发展起来。从这时起，中国开始采取了一种有别于苏联和东欧社会主义国家以改革现有国有企业为主的新战略。这就是不在国有经济中采取重大步骤，而把改革的重点放到非国有部门去，在那里创建市场导向的企业，并依托它们来实现增长。这种战略被称为“增量改革”战略或“体制外先行”战略。

当增量改革战略在农业中取得初步成功以后，中国党政领导将这种经验推广到其他部门，采取的策略是在保持国有经济主体地位的条件下，逐步放开对私人创业活动的限制，加上在这之前已经开始的对外资开放国内市场，为民营经济的发展开拓出一定的空间，使非国有经济（民营经济）得以自下而上地发展起来。

发展非国有经济的战略主要表现在以下三个方面。

第一，允许民营企业，即非国有企业的成长。

是否允许非公有经济的发展，在中国一直是一个在政治上非常敏感的问题。即使在1976年以后几年的“拨乱反正”时期，“愈大愈公愈好”、“割资本主义尾巴”、“要让资本主义绝种”等教条仍然统治着人们的头脑；因此在改革开始时期，允许非公有制经济的发展只能采取迂回曲折的方式。[42]“包产到户”取得成功以后，这种思想禁锢才被进一步突破。1983年，事实上已取消了对私人企业雇工人数的限制。也就是说，私有企业取得了合法地位。在那以后，私有部门得到了愈来愈快的发展（详见第5章5.1.2）。

第二，营造“经济特区”的“小气候”，实现部分地区与国际市场的对接。

在各国以往的经济发展史中，国内市场的发展往往是旷日持久的，需要很长时期才能形成。本来旧中国的商业文化传统就十分薄弱，中华人民共和国建立后，经历了30年的计划经济实践，市场力量几乎被消灭殆尽，国内市场的形成就更加困难。面对这种情况，要在改革开放初期的短时期内形成国内市场，并全面与国际市场对接是完全不可能的。于

是，中国政府汲取其他国家建立出口加工区和自由港的经验，利用沿海地区毗邻港澳台和海外华侨、华人众多的优势，通过营造地区性的“小气候”作为对外开放的基地。1978年12月的中共十一届三中全会正式宣布实行“对外开放”的方针，积极发展同世界各国平等互利的经济合作。1979年中国政府确定对广东、福建两省实行“特殊政策、灵活措施”，以便发挥它们的区位优势。1980年建立了深圳、珠海、汕头、厦门等四个经济特区，1984年又决定开放沿海14个港口城市，逐渐在沿海、沿江、沿边地区形成了有一定纵深的开放地带（详见第8章8.3）。

对外开放促进了国内经济改革。参与国际市场的激烈竞争，使中国的经营管理人员对国际市场有了更好的了解，同时也使他们对提高产品质量和降低生产成本产生了紧迫感。为了在竞争中生存，取得更大的自主权和改进经营管理成为十分必要的事情。参与进出口贸易竞争，也促使中国国内价格结构向国际市场看齐，加快了国内价格改革的进程。

第三，建立经济体制改革综合试验区，实行改革开放的“地区推进”。

在市场取向的改革不能在全国同时铺开、改革又需要有系统性的条件下，选择沿海某些市场一向比较发达又具有较好对外开放条件的地区建立改革试验区，在改革和开放这两个方面结合运用前面讲到的两种做法，可以让市场经济体系相对完整地建立起来，然后通过它们的示范和辐射，带动内地的改革和开放。自从1985年广东省的广州、佛山、江门、湛江等四个城市被国务院确定为“全国经济体制综合改革试点城市”以来，经过十来年的发展，到20世纪90年代中期，中国从辽东半岛到广西沿海一线已经涌现了一些成片的市场开始形成、经济具有很强活力的地区。在内地，也出现了某些初步“搞活”的地区。市场力量的作用，正在从这些地区向四面八方辐射。它们已经成为推动市场化改革的强大基地。

2.2.4 民营经济的产生和发展

实施增量改革战略的最重要的成果，是使民营经济得以从下而上地成长起来，并且日益发展壮大。20世纪80年代，中国民营工业的增长率约为国有工业的2倍。到80年代中期，民营经济成分无论在工业生产中还是在整个国民经济中，都占据了举足轻重的地位。在工业中，其产出份额已经达到1/3以上（表2.1）；在零售商业中，民营经济成分的份额增长得更快（表2.2）。

表2.1 中国各种经济成分在工业总产值中所占比重（1978～1990）

（%）

	1978	1980	1985	1990
国有企业	77.6	76.0	64.9	54.6
集体企业	22.4	23.5	32.1	35.6
其他*	0.0	0.5	3.0	9.8

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

*其他包括私营企业和外资企业。

表 2.2 中国各种经济成分在零售商业销售额中所占比重（1978～1990）

（%）

	1978	1980	1985	1990
国有企业	54.6	51.4	40.4	39.6
集体企业	43.3	44.6	37.2	31.7
其他*	2.1	4.0	22.4	28.7

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

*其他包括私营企业和外资企业。

十余年的增量改革，给中国经济带来了高速增长。在1978～1990年的12年中，国内生产总值年均增长14.6%，城镇居民家庭人均可支配收入年均增长13.1%（表2.3）。

表2.3 中国经济增长情况（1978～1990）

	1978	1980	1985	1990
国内生产总值(亿元)	3 624.1	4 517.8	8 964.4	18 547.9
工业总产值(亿元)	4 237.0	5 154.0	9 716.0	23 924.0
进出口总额(亿元)	355.0	570.0	2 066.7	5 560.1
出口总额(亿元)	167.6	271.2	808.9	2 985.8
社会消费品零售总额(亿元)	1 558.6	2 140.0	4 305.0	8 300.1
城镇居民家庭年人均可支配收入(元)	343.4	477.6	739.1	1 510.2

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

苏联和东欧的社会主义国家专注于国有经济的改革。由于它们既要改革国有经济这种占统治地位的经济成分，又要靠它支撑国民经济，在国有经济改革难以在短期内取得成效的情况下，不免捉襟见肘，因而这些国家在经过10年、20年改革后，都陷入进退维谷的困境。而中国的增量改革战略却表现出以下明显的优势：（1）趋易避难，较快地发展起一批在经济上具有活力的企业和地区，使人民群众和广大干部从切身利益中直接感受到改革的成效，认识到只有改革才能摆脱困境，走向振兴；（2）日益活跃的非国有经济是缓冲改革中不可避免的经济震荡、保持经济繁荣和政治稳定的支撑力量；（3）通过示范效应和竞争压

力，促进原国有部门的改革。非国有经济的蓬勃发展与国有经济本身的发展互相促进，创造了一种只有沿着市场化改革道路前进才能保持经济繁荣、才有出路的态势。

1989年东欧社会主义国家发生剧变。1991年苏联解体。在此之后，俄罗斯和中欧、东欧诸国在新的政治体制下都进行了以市场经济为目标的转型。一些经济学家把这些国家的转型区分为“休克疗法”（shock therapy）和“渐进主义”（gradualism）两种主要类型。他们往往认为，俄罗斯在1991～2000年的转型中出现严重的经济衰退、有组织的犯罪活动、社会动荡不安、国有资产被鲸吞等不良后果，正是因为他们采用了“休克疗法”或“大爆炸”的策略。

匈牙利经济学家科尔奈（Janos Kornai)对向市场经济转轨的策略作了与此不同的总结。他认为，“休克疗法”和“渐进主义”的分类隐含的标准是速度，而速度不应成为衡量改革成功与否的主要标准。他认为，从纯粹形态上说，向市场经济的转型有两种战略。其中，战略A又称有机发展战略（the strategy of organic development)，其主要任务被规定为创造有利条件使私人部门自下而上地成长起来；战略B又称加速国有企业私有化战略（the strategy of accelerated privatization)，其主要任务被规定为尽可能快速地把国有企业改制为私有企业（表2.4）。

表**2.4** 科尔奈两种转轨战略的主要特征

战略 A(私有部门的有机发展战略)	战略 B(加速私有化战略)
1. 最重要的任务在于创造保护私有产权、自由进入*等有利条件，使私有部门得以自下而上地成长起来；	1. 最重要的任务是尽快地消灭国家所有制；
2. 以出售为基本手段，将大多数国家拥有的公司私有化；	2. 私有化的主要手段是采用认股权证等形式的无偿分配；
3. 反对以任何形式无偿分配国有财产；	3. 偏好于形成分散的所有权结构，以便使“人民资本主义”得到发展；
4. 必须优先考虑能够产生有核心所有者的企业出售方案；	4. 支持私有企业的发展和提升私有部门的地位，但并不予以强调；
5. 必须硬化对企业的预算约束，以维持金融秩序，确保市场经济的有效运行。	5. 认为只要实现私有化，硬预算约束就会自动产生。

资料来源：科尔奈：《＜通向自由经济之路＞出版十周年之后的自我评价》，见《后社会主义转轨的思索》，长春：吉林人民出版社，2003年。

*指市场的自由进入（market access），在中国往往被不确切地翻译为“市场准入”。

科尔奈认为，东欧后社会主义国家转型的经验表明，促进私有部门有机发展的战略A是正确的选择。匈牙利和波兰的转型反映了战略A的优

点：私有部门的健康发展和预算约束的硬化使企业界经历了一场优胜劣汰的自然选择过程，打断了公司间的债务链条，加强了金融纪律，改善了合约履行和信用状况，银行部门开始得到巩固和加强。所有这一切促进了生产率的提高和失业问题的缓解。与之形成对比的是：加速国企私有化的战略B充其量只是一种次优的选择。俄罗斯为战略B的失败提供了最惨痛的例证。它体现了战略B的各种特征：大量国有财产被转移到经理人员和特权官僚手中，自然资源尤其是石油和天然气的所有权被“寡头”所掠夺。1998年，匈牙利的劳动生产率较之1989年提高36%，波兰和捷克也分别提高29%和6%，俄罗斯却下降了33%。[43]

自下而上成长起来的私有部门的发展对于后社会主义国家成功地实现向市场经济转型具有重要意义。在分析中国从计划经济到市场经济的转型时，它同样具有借鉴意义。增量改革战略创造了民营企业得以破土而出的条件，培育了市场和企业家，对于中国经济改革的成功起了积极的推进作用。

2.2.5 “双轨制”的形成和由此导致的社会经济问题

实行增量改革战略，在大体维持国有经济现有体制的条件下，容许私有经济的发展和引入部分市场机制，使中国出现了命令经济和市场经济双轨并存的状态。这种经济体制双轨制最集中的表现，是生产资料供应和价格的“双轨制”。

在计划经济条件下，生产资料由国家在国有经济单位之间统一调拨，价格只是这些单位之间进行核算的工具；消费品由国营商业系统统一经营，各级物价管理部门统一定价。

在改革开放之初，国有企业获得了销售产品的自主权。1979年7月国务院发布《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》，允许企业自销超计划产品[44]，在计划轨之外开辟了物资流通的“第二轨道”——市场轨。与此同时，没有物资调拨指标的民营企业的产生和发展，也增强了扩大生产资料市场的必要性。到20世纪80年代中期，民营工业企业产值已经占到全国工业总产值的31%，通过市场流转的生产资料的份额也不断提高。在这种情况下，1985年1月，国家物价局和国家物资局下发《关于放开工业生产资料超产自销产品价格的通知》，正式取消原定的企业自销产品价格不得高于国家定价20%的上限，放开了自销价格。与此同时，国务院决定对有权取得计划内调拨物资的国有企业，仍然根据1983年调拨数（即“83年基数”），由国家按调拨价供应所需生产资料；超过“83年基数”的部分，则由企业按照市场价格从市场上购买。

在实行增量改革战略的情况下，由于国有部门和私有部门双轨并存，除生产资料分配和价格的“双轨制”外，还在其他领域形成了多种“双轨制”，如国家银行贷款利率和市场利率的“双轨制”、外汇牌价和调剂市

场价格的汇率“双轨制”等。

对于“双轨制”的利弊得失，经济学家有很不相同的看法。

刘遵义、钱颖一、罗兰（Gérard Roland）和张军对价格双轨制在稳定国有经济的生产和实现帕累托改进等方面的积极作用作出了肯定的评价。他们根据一般均衡分析，论证了双轨价格自由化的特性。[45]

国家经济体制改革委员会体制改革研究所1986年的一份研究报告从经济和政治两方面论证了价格双轨制的积极作用。报告认为，从经济上看，在双轨制的条件下，“企业无论是增加或减少生产品或投入品，其增减变化部分的价格实际是按市场价格计算的。这也就意味着，市场价事实上已对企业的边际产出和投入发生了决定性作用，通过这种边际作用，形成了调整短期供求的信号和影响力量”。从政治上看，“在双轨经济中有一种能够用行政权力分配资源的机制存在。在一定条件下，这种凭证的货币化会向权力的货币化转化，即分配凭证的权力，实际上是分配货币的权力，也就是说权力本身能够用货币度量了……当中央与地方利益分开了，出现了独立利益的需要，它完全可以把权力变成一种货币。这种腐化行为在经济上是非常合理的。只要凭证货币化的机制发挥作用，计划所派生的行政权力又有所保留时，把对各种资源的分配权力当作一种资本来运用，就完全是一种非常自然的情况。”[46]这份研究报告把“行政权力货币化”和“资本化”当作推进改革的重要手段来使用，显然是一个十分重要的政治判断。

美国经济学家墨菲（Kevin M. Murphy)、施莱弗（Andrei Shleifer)、维什尼（Robert W. Vishny)和诺贝尔经济学奖获得者弗里德曼（Milton Friedman, 1912~2006）对此持有不同的看法。他们认为，如果所有的价格不是一齐放开，就会产生资源配置的扭曲。[47]而且，它会在能够获得变相补贴的国有企业与只能以市场价格获得原料、设备和贷款的民营企业之间造成不平等的经营条件，因此愈到后来就愈益成为阻碍民营经济进一步壮大的因素。[48]

弗里德曼还向中国领导人郑重指出：“中国现在对许多产品实行的双重价格体制是对腐败和浪费发出的公开邀请。”因此，必须在控制货币总量增长率的条件下，“尽可能快、而且全面地放开对个别价格和工资的控制”。[49]

另外一些中国学者对持续的“双轨制”带来的社会政治后果也给予高度关注。他们认为，“双轨制”的制度安排所造成的经济和社会后果是双重的：一方面，正像前面一些学者所说，它给民间创业活动一定的空间，使各种类型的民营企业得以成长。另一方面，如果持续地给国有经济优惠待遇，又会在一定程度上阻碍民营经济的发展。特别值得警惕的是，这种“权力货币化”和“权力资本化”的制度安排造成了广泛的寻租环境，埋下了腐败蔓延的祸根。如果不能及时地通过进一步的市场化改革消除这一祸根，就有可能助长权贵资本主义的发展，酿成严重的经济、

社会和政治后果。[50]

“双轨制”下的权力寻租问题是在20世纪80年代中期讨论“官倒”现象时进入人们的视野的。

专栏 2.2 寻租

20世纪70年代以来，一些西方学者在分析某些国家的贪污腐败现象时发现，根本的问题在于政府运用行政权力对企业和个人的经济活动进行干预和管制，妨碍了市场竞争的作用，从而创造了少数人通过特权取得超额收入的机会。根据美国经济学家布坎南（James M. Buchanan, 1919~2013）和克鲁格（Anne O. Krueger）的论述，这种超额收入被称为“租金”（rent），谋求得到这种权力以取得租金的活动，被称作“寻租活动”（rent-seeking activities）。

“租金”的本意专指地租。但在马歇尔（Alfred Marshall, 1842~1924）那里，租金泛指各种生产要素的租金。租金来源于对该种要素的需求提高，而供给却因种种原因难于增加所产生的差价。现代国际贸易理论及“公共选择理论”中，租金仍指由于缺乏供给弹性而产生的差价收入。但是，这里的供给弹性不足，特别针对政府干预和行政管制（如进口配额、生产许可证发放、物价管制乃至特定行业从业人员的人数限制）抑制竞争造成的结果。为了区分这两种性质不同的租金，有的经济学家把后者叫做“非直接生产性利润”（directly unproductive profit, DUP）。

寻租，就是由于政府对经济活动进行管制，增加官员的干预权力，使得能够接近这种权力的人利用合法或非法手段，如游说、疏通、走后门、找后台等，得到占有租金的特权。由于行政权力可以创造寻租的条件，所以就有人利用权力进行“设置租金”（rent-setting）的活动，以便造成新的寻租的可能性。于是，为了寻求租金，寻租者向官员行贿；从租金中得利的官员，又力求保持原有租金制度和设立新的租金制度，形成行政管制，由寻租到设租，便产生了一个贪污腐化蔓延、因果联系的恶性循环圈。

对于中国在20世纪80年代起市场化改革中出现的腐败现象，有几种很不相同的认识：（1）腐败是市场经济中司空见惯的正常现象，既然认定了要实行市场取向的改革，就只能容忍它的发展，而不必少见多怪；（2）腐败是市场经济的必然产物，改革开放和市场经济是腐败流行的罪魁祸首，制止腐败行为应当加强行政管制，最好回到计划经济；（3）利用寻租理论和比较经济研究得出，腐败并不是市场经济的必然产物。腐败的根源在于旧的行政权力垄断，它并不是由市场取向的改革所产生，反而是由于改革不够快和不彻底而造成的。因此，必须把政府的行政管制限制在绝对必要的范围之内，对必要的行政权力进行监督和约束，同时确立平等竞争的市场经济新秩序，才能铲除寻租活动的基础。

根据《经济社会体制比较》编辑部编（1989）：《腐败：货币与权力的交换》（北京：中国展望出版社，1989年）和其他资料编写。

在计划经济时期，所有的工业和商业都是由国家垄断经营的，政府可以人为地把农民生产的粮食、棉花、原材料价格压低，在工业里又把上游产品的价格压低，这样就把农业和上游工业的利润转移到了商业，国家可以从国家垄断经营的商业环节上把利润全部拿到自己手里，派作各种用途。改革开放初期政府开始允许机关、事业单位开办自己附属的服务企业。谁能得到这种“办（第）三产（业）”的权力，谁就可以分享这种垄断利润（租金）。于是形成了“工农兵学商，一起来经商”的热潮。后来放开对办商业的限制，这种寻租的可能性才告消失。20世纪80年代初期，企业获得了一定的自主权，可以按市场价格出售自己的产品。由于调拨价和市场价差距悬殊，如果有人能够拿到低价物资（或者调拨物资的“批文”），然后把它卖到自由市场上去，就能获得暴利。到20世纪80年代中期，双轨制成为正式的制度，就出现了大量“倒爷”在两个市场之间从事倒买倒卖活动，在很短的时间内成为百万富翁。“倒爷”发财的秘密在于具有掌握调拨物资的权力背景，所以人们就把从事这种倒买倒卖活动的人叫做“官倒”。

对于“官倒”现象，当时有两种截然对立的意见：一种观点认为，腐败是一种旧社会才有的丑恶现象，解放以后它本来已经归于消灭，是因为市场取向的改革促使人们追求财富，对金钱的贪欲促成了腐败的死灰复燃。因此他们认为，抑制腐败的正确方针，应当是改正改革的方向，从市场取向转向计划取向。另一种观点虽然承认市场作用的增大会使人的贪欲提高和腐败行为增加，但是他们强调，如果不放开市场，中国就富不起来，因此，腐败的重新滋生是实现民富国强所不能不付出的代价，不应为了保持道德上的纯洁性而牺牲经济发展的根本利益。

以上两种说法虽然立意相反，但在把腐败同市场经济联系起来这一点上，却是共同的。然而揆诸历史，上述论断并无事实根据。例如，16～18世纪西欧的“重商主义”时代，是一个腐败行为猖獗的时代，史学界早有定论，其根源并不在于市场经济，而在于市场发育不良和行政特权的多方面干预。[51]再如二战后发展中国家在实行市场化的过程中，并没有统统出现严重的腐败现象。而且和上述论断相反，越是市场化进行得迅速和顺利的国家，腐败现象就越是不那么严重。

20世纪80年代后期出现了第三派意见。一些经济学家运用政治经济学和国际经济学在20世纪70年代提出的“寻租”理论，来分析腐败问题。他们承认，市场的发展、货币作用的加强，会因为财富的范围不再受实物的限制而使某些人的致富欲望增强。但是，问题并不在于人们的贪欲有多大，而在于是否存在使这种贪欲得以实现的制度条件。这就是权力对交换活动的干预造成的寻租可能性。此后，租金总额与国民生产总值的比率大小，就被公认为一个国家腐败程度的标志。[52]

总之，从双轨并存的体制确立之日起，中国社会就始终存在一个两

种趋势的消长选择问题。如果沿着完善市场经济的道路前行，限制权力，建立法治，就有可能建立起能够实现社会公正和共同富裕的社会主义市场经济制度。反之，如果沿着重商主义的道路前行，强化政府支配稀缺资源的权力，扩大它对经济活动的干预，走向权贵资本主义（或称“官僚资本主义”、“资本-官家主义”），也不是没有可能的。[53]

2.3 “整体推进”（1994年至今）

采取增量改革战略，目的是为了减少改革阻力，积蓄改革力量，缩短改革进程，最终目的是建立统一的市场经济体系。当民营经济的发展已经为全面建立市场经济制度准备了必要条件时，就应当抓住时机，对占用了国民经济中大部分重要资源的国有部门进行整体配套的改革，实现由计划经济到市场经济的全面转轨。

由于没有能够及时实现改革战略的转变，国民经济中已经搞活的“体制外”部分和在很大程度上仍受传统经济体制束缚的“体制内”部分之间出现了剧烈的摩擦，国民经济的稳定发展经常受到威胁。正如青木昌彦（1938~2015）在《比较制度分析》一书中所指出的，一个体系中的各种制度具有战略互补性，某一项或几项制度发生变革，其他的制度要么进行相应的变化，要么就会与新制度不相配合，对新制度体系的建立产生阻碍作用。[54]因此，制度变革本质上就应该是整体推进的，虽然在实施上可以分步进行，否则就会存在巨大的制度运行成本。所以，“双轨制”拖得愈久，其消极后果也体现得愈严重。

随着社会经济矛盾的加剧，由局部市场化转向全面改革的呼声也在20世纪80年代中期变得愈来愈强烈。1986年，在改革派领导人的推动下，终于开始了进行全面改革的尝试。

2.3.1 1984~1986年：进行全面改革的初次尝试

邓小平是“增量改革”的倡导者，但他并不满足于改革前期在非国有部门取得的成就。当非国有经济已经能够为整个改革提供支撑点的时候，他提出了转移改革战略重点、把改革推向国有部门的要求。他在1984年6月指出，在农村改革见效以后，“改革要从农村转到城市。城市改革不仅包括工业、商业，还有科技、教育等，各行各业都在内”。[55]同年10月召开的中共十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出了实施这一战略转变的要求。

专栏 2.3 中共十二届三中全会《中共中央关于经济体制改革的决定》

1984年10月20日，中国共产党召开了第十二届中央委员会第三次

全体会议。会议通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》（以下简称《决定》），要求“加快以城市为重点的整个经济体制的改革的步伐”，“发展社会主义商品经济”。

《决定》指出，“社会主义的根本任务就是发展社会生产力”；“是否有利于发展社会生产力”是“检验一切改革得失成败的最主要标准”。“商品经济的充分发展，是社会经济发展的不可逾越的阶段，是实现我国经济现代化的必要条件。只有充分发展商品经济，才能把经济真正搞活，促使各个企业提高效率，灵活经营，灵敏地适应复杂多变的社会需求。”

《决定》还指出，为了发展社会主义商品经济，必须执行以下方针：第一，“增强企业的活力，特别是增强全民所有制的大、中型企业的活力，是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节。”第二，“要建立合理的价格体系，使价格能够比较灵敏地反映社会劳动生产率的变化和市场供求关系的变化。”“价格体系的改革是整个经济体制改革成败的关键。”第三，“坚持多种经济形式和经营方式的共同发展，是我们长期的方针，是社会主义前进的需要。”

邓小平对这次全会及其《决定》作出了极高的评价。他说：“党的十二届三中全会将在中国的历史发展中写上很重要的一笔。”[56]“全会的决议公布后，人们就会看到我们全国改革的雄心壮志。”[57]“什么叫社会主义，什么叫马克思主义？我们过去对这个问题的认识不是完全清醒的。”[58]“这次经济体制改革的文件好，就是解释了什么是社会主义，有些是我们老祖宗没有说过的话，有些新话。我看讲清楚了。”“我的印象是写出了一个政治经济学的初稿，是马克思主义基本原理和中国社会主义实践相结合的政治经济学。”[59]

根据中共十二届三中全会有关文献编写。

为了落实上述《决定》和1985年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》提出的通过企业、市场体系和宏观调控体系等三方面互相联系的改革，“在今后五年或者更长一些的时间内，基本上奠定有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制的基础”的要求，中国政府在1986年初部署了新的改革举措。

时任国务院总理赵紫阳（1919~2005）宣布的1986年工作方针是：在继续加强和改善宏观控制的条件下改善宏观管理，在抑制需求的条件下改善供应，同时作好准备，使改革能在1987年迈出决定性的步伐。[60]接着，赵紫阳就改革形势和“七五”（1986~1990）前期改革的要求在政府内部的会议上多次发表讲话，指出当前面临的许多问题都是来自“新旧体制胶着对峙、相互摩擦、冲突较多”的状况。这种局面不宜拖得太长，需要在1987年和1988年采取比较重大的步骤，促使新的经济体制能够起主导作用。要在市场体系和实现宏观经济的间接调控这两个问题上步子迈大一点，为企业能够真正自负盈亏并在大体平等的条件下展开竞争创造外部条件。“具体说来，明年的改革可以从以下三个方面去设计、去研究：第一是价格，第二是税收，第三是财政。这三个方面的改革是互相联系的。”“关键是价格体系的改革，其他的改革围绕价格

改革来进行。”[61]

为了进行拟议中的配套改革，国务院在1986年4月建立了经济改革方案设计办公室。[62]这个办公室在国务院和中共中央财经领导小组的领导下，拟定了“七五”前期以价格、税收、财政、金融和贸易为重点的配套改革方案。其中的价格改革，准备采取类似于捷克斯洛伐克在1967~1968年改革的做法，用“先调后放”的办法实施价格市场化（自由化）[63]：先根据计算全面调整价格，然后用一到两年的时间将价格全面放开，实现价格自由化。在财税体制方面的主要举措则是将当时实行的“分灶吃饭”体制（revenue-sharing system），改变为“分税制”体制（tax sharing system）以及引进增值税（value-added tax，简称VAT），等等。[64]上述配套改革方案在1986年8月获得国务院常务会议的通过并得到邓小平的支持。在1986年9月13日听取中央财经领导小组关于改革方案的汇报时，邓小平对这个配套改革方案作出了很高的评价，要求照此执行。

与此同时，邓小平在1986年再次要求启动以“党政分开”为重点的政治体制改革，使中国的政治体制适应市场经济的需要。20世纪80年代双轨并存引致的诸多矛盾表明，问题的症结在于“国家辛迪加”中政府控制和支配基本经济资源的遗产尚未得到消除，使矛盾集中在政府身上。要消除这些遗产，就不能不进行国家领导体制的改革。正是由于认识到政治改革的重要性，邓小平在1986年重提进行政治体制改革的问题。“不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”[65]

根据邓小平的这些指示，1987年的中共十三大对政治改革作出了新的部署，决定采取一系列具体措施来实现“党政分开”“、下放权力”、“以党内民主逐步推动人民民主”等方针。

但两方面的改革都没有能够进行下去。

在经济改革方面，在政府内部和学术界一直存在不同的意见。国务院领导原来坚持“价、税、财配套改革”，但是到1986年10月，国务院领导改变了原来的想法，转向以国有企业改革为主线，并在1987年和1988年实行了“企业承包”“部门承包”“财政大包干”“外贸大包干”和“信贷切块包干”五大“包干”制度，回到了维持市场经济与命令经济双轨并存体制的老做法。由于丧失大步推进改革的时机，寻租腐败、通货膨胀等问题愈演愈烈，最后以1988年的抢购风波和1989年的政治风波而告终。[66]

专栏 2.4 1986 年关于改革战略的争论

20世纪80年代中期，经济学界对改革走向的不同看法，集中地表现在对1986年配套改革方案，特别是在当时应否进行价格改革的问题上。

1.“企业改革主线论”

1986年3月，赵紫阳提出“价、税、财配套改革”的思路，并且设立“方案办”进行具体的方案设计以后，一部分人士提出了不同的意见。其中一位代表人物是北京大学的厉以宁教授。他在1986年4月提出了“中国的改革如果遭到失败，可能就失败在价格改革上；中国的改革如果获得成功，必然是因所有制的改革获得成功”的著名论断。[67]

厉以宁认为：“价格改革主要是为经济改革创造一个适宜于商品经济发展的环境，而所有制的改革或企业体制改革才真正涉及利益、责任、刺激、动力问题。”[68]中国当前的经济处于非均衡状态。“在非均衡条件下，价格调节的作用是有限的，指望通过价格改革来理顺经济关系不具有现实性。中国唯一可以选择的途径是：先进行所有制改革，在所有制改革取得成就的基础上，使市场体系逐步趋于完善，同时，分阶段调整商品比价，最后着手全面的价格—工资体系的改革。”[69]由此，他提出的改革顺序是“绕开价格改革，先进行所有制改革”[70]，用15年左右的时间实现所有制改革以后，再进行价格改革。[71]他所说的“所有制改革”，是指将规范化的“股份制”和非规范化的“承包制”这两种形式结合起来，通过“先包后股”、“先股后包”、“只包不股”或“只股不包”的办法，把国有企业改造成为“真正自负盈亏的公有制企业”。[72]这种意见在1986年的讨论中起初处于劣势，10月以后为国务院领导人所接受，并在1987~1988年期间得到实施。

反对“价、税、财配套改革”的另一位代表人物是大型国有企业首都钢铁公司的领导者。他们以首钢经济研究所的名义上书言事，认为改革应当“以承包为本”，离开了企业承包制，改革就背离了正确的方向。[73]

2.“整体协调改革论”

被称为“整体协调改革论”的学术派别，是在1986年“价、税、财配套改革”方案设计的过程中形成的。早在1985年，中国社会科学院研究生郭树清、刘吉瑞、邱树芳等就上书国务院领导提出，“双轨制”是一种“冲突型”的双重体制，它的长期持续，必然引起经济生活的混乱，甚至会导致改革的“夭折”。[74]接着，郭树清、楼继伟、刘吉瑞、许美征等在国务院领导的支持下草拟了综合配套改革方案。[75]在国务院经济体制改革方案设计办公室工作的吴敬琏、周小川、楼继伟、李剑阁等人围绕“七五”前期改革发表了不少论著，围绕建立“商品经济”（市场经济）的中心思想，逐步形成了一套可以称作“配套改革论”或“市场经济论”的改革理论。它的要点是：

——旧体制的根本特征在于通过行政命令和指令性计划来配置稀缺资源，这种资源配置方式不能克服信息机制和激励机制上的重大缺陷，因而不可能有效率。把传统体制的弊病归结为“权力过分集中”，是一种肤浅的论断。如果不改变计划的资源配置方式，企图用“放权让利”来实现经济运行状况的根本改变，是不会奏效的。

——唯一能够取代行政命令的资源配置方式，是以市场机制为基础的资源配置方式，它能克服命令经济在信息机制和激励机制上的缺陷，使经济资源得到最有效的配置和利用。

——市场经济是一个有机的体系。这个体系主要是由自主经营、自负盈亏的企业，竞争性的市场体系和主要通过市场进行调节的宏观管理体系三者组成。作为一个体系，以上三个方面是互相联系、密不可分的。只有这三个支柱初步树立起来，这种经济体系才能有效率地运转。因此，经济改革必须在这三个互相联系的方面同步配套地进行。[76]

根据有关资料编写。

2.3.2 1993年：中共十四届三中全会开辟了改革整体推进的新局面

经历了1988年的经济危机和1989年的政治风波以后，邓小平在1992年南方讲话中所批评的“政治家和理论家”[77]把这次经济和政治动荡归罪于市场取向的改革，指责“取消计划经济，实现市场化”就是“改变社会主义制度，实行资本主义制度”。[78]于是，发生了改革开放以后的又一次思想回潮。直到1992年初邓小平作了推动进一步改革开放的南方讲话[79]以后，才迎来新的改革开放热潮。

1992年10月，中共第十四次全国代表大会确定了建立社会主义市场经济的改革目标。1993年11月的十四届三中全会又作出了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，在以下问题上获得重要突破：

第一，明确提出“整体推进、重点突破”的新的改革战略，不仅在“体制外”的边缘地带进行，而且要在国有部门打攻坚战，要求在20世纪末初步建立社会主义市场经济制度。

第二，为财税体制、金融体制、外汇管理体制、企业体制和社会保障体系等重点方面的改革提出了目标，拟定了方案。

专栏 2.5 中共十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》

1993年11月11～14日，中共十四届中央委员会召开了第三次全体会议。会议审议并通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》），对如何实现社会主义市场经济的改革目标作了全面的表述。

《决定》提出“整体改革和重点突破相结合”，“既注意改革的循序渐进，又不失时机地在重要环节取得突破，带动改革全局”的改革战略，要求在20世纪末初步建立社会主义市场经济体制。

《决定》为社会主义市场经济的财税、金融、企业等子系统确定了改革的目标和实施方案，它们包括：

1.建立新的财政税收体制

财政体制改革的基本目标是将原来的财政包干制（亦称中央地方财政包干制）改造为合理划分中央政府与地方政府（包括省和县级政府）职权基础上的“分税制”。税收体制改革的基本要求是：按照“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”的原则规范税制，建立起符合市场经济要求的税收制度，以便促进平等竞争。

2.金融-银行体系的改革

主要任务是建立以国有商业银行为主体、多种金融机构并存、政策性金融与商业性金融分离的金融组织体系和建立统一、开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。具体工作包括：建立在中央政府领导下独立执行货币政策的中央银行体制；实现现有国有“专业银行”的商业化经营和商业银行的多元化；组建国家开发银行、进出口信贷银行和农业发展银行等政策性银行，以便承接原来由专业银行承担的政策性业务，在国家指定范围内向某些建设周期长、盈利水平低但外部效益高的项目进行低息融资。

3.外汇管理体制改革

外汇管理体制改革分两步进行：先分国内企业和国外企业两个步骤取消双重汇率制，实现汇率并轨和经常项目（current account）下人民币有管理的可兑换。然后，再视情况的发展，考虑取消对资本项目的外汇控制，实现人民币的完全可兑换（fully convertable）。

4.国有企业改革

提出要“进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求、产权清晰、责权明确、政企分开、科学管理的现代企业制度”。根据这一决定，全国人民代表大会通过了《中华人民共和国公司法》。

5.建立新的社会保障体系

决定建立包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障等内容的多层次社会保障制度。其中，城镇职工养老和医疗保险实行社会统筹与个人账户相结合的制度。

根据中共十四届三中全会有关文献编写。

根据中共十四届三中全会的《决定》，从1994年初开始，中国政府在财政、金融、外汇管理等方面采取了一系列重大措施来推进改革。到20世纪90年代后期，以上诸方面的改革大体上达到了中共十四届三中全会的要求。其中，外汇改革进展最为顺利，提前实现了《决定》所规定的在经常账户下实行“有管理的浮动汇率制”的目标，为全面实施出口导向政策提供了有力支撑（详见第8章8.1.3）。财税体制也进入了预定的轨道（详见第7章7.3）。

不过，其他方面改革的进度并没有达到中共十四届三中全会的要求。例如，中共十四届三中全会要求在养老和医疗这两项最重要的职工社会保障中引入个人账户制，并实行社会保障的行政管理与社会保障基

金的经营分开的原则。这些原则的贯彻，由于涉及原有行政管理机关的权力和利益而存在阻力与障碍，从而使全会所设计的社会保障体系迟迟未能建立。

20世纪90年代后期，中国在所有制结构的调整和完善方面取得了重大的进展。由于非国有经济（民营经济）的兴起，国有经济在国民经济中所占比重有了较大的下降。不过直到那时，虽然国有经济在国内生产总值（GDP）中所占的比重已经不到一半，但政府和国有企业仍然是稀缺经济资源的主要支配者，加之政府仍然保持着对微观经济活动的诸多干预权力，因此，从资源配置权力分配的角度来看，中国改革的大关还没有过。

2.3.3 世纪之交经济改革的进展和问题

1.世纪之交经济改革的重要突破

面对中国经济改革所遇到的旧所有制结构的障碍，1997年的中共十五大取得了重要的突破。

中共十五大否定了把国有经济的比重大小同社会主义性质的强弱直接联系起来、认为国有经济在国民经济中所占比重愈大愈好的苏联式观点，明确肯定多种所有制共同发展是至少100年的社会主义初级阶段的“基本经济制度”。据此，大会要求根据有利于发展生产力、有利于增强综合国力、有利于提高人民的生活水平的判断标准，调整和完善国民经济的所有制结构，建立《决定》所规定的基本经济制度。

所有制结构的调整和完善包括三项主要内容：（1）对国有经济的布局进行调整，缩小国有经济的范围，国有资本从非关国民经济命脉的领域退出；（2）寻找能够促进生产力发展的公有制实现形式，发展多种形式的公有制经济；（3）鼓励个体、私营等非公有制经济的发展，使之成为社会主义市场经济的重要组成部分。

专栏 2.6 中共十五大和中央委员会的报告

中共第十五次全国代表大会1997年9月12～18日在北京举行。会议通过了江泽民总书记代表中央委员会所作的报告：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪》（以下简称《报告》）。《报告》具有深远意义的内容是：确定“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”的制度是“至少100年”的社会主义初级阶段的基本经济制度；要求按照这一基本经济制度，调整和完善中国的所有制结构。在阐述“调整和完善所有制结构”这一重大任务时，《报告》对“公有制为主体”、“国有经济为主导”等原有提法作出了更加明确的界定，并且在此基础上提出了调整和完善所有制结构的具体做法。

（1）对国有经济布局进行“有进有退”的调整，国家只需控制“关系国民经济命脉的重要行业和关键领域”。因此而使国有经济比重有所减少，“不会影响我国的社会主义性质”。

（2）“公有制经济不仅包括国有经济和集体经济”。“要努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式”。“一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用”。

（3）“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导，使之健康发展。”

《报告》还指出，“调整和完善所有制结构”应当遵循邓小平提出的“三个有利于”的判断标准[80]，即“一切符合‘三个有利于’的所有制形式都可以而且应该用来为社会主义服务”。

1999年的中共十五届四中全会《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》把国有经济需要控制的“重要行业和关键领域”进一步规定为以下三个行业和一个领域：（1）涉及国家安全的行业；（2）自然垄断的行业；（3）提供重要公共产品和服务的行业；（4）支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。

根据中共第十五次全国代表大会和十五届四中全会相关文献编写。

1999年，中共十五大的上述决定被写入《中华人民共和国宪法修正案》：“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。”“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。”“国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。”

在此后几年中，中国在所有制结构的调整和完善方面的改革取得了不小的进展。

第一，所有制结构明显优化，从国有经济一家独大变为多种所有制企业共同发展。除少数行政垄断的行业外，民营经济成为比重最大的经济部门（表2.5）；在就业方面，民营企业也成为吸纳就业的主体，2006年民营企业就业人数达到全国城镇就业人数的72%。这样，就在沿海各省形成了多种所有制经济共同发展、具有很大竞争活力的广大地区（详见第5章5.2.4）。

表2.5 各种经济成分在GDP中的比重[81]（1990～2001）（%）

	国有部门	集体部门	民营部门*
1990	47.7	18.5	33.8
1995	42.1	20.2	37.7
1996	40.4	21.3	38.3
1997	38.4	22.1	39.5
1998	38.9	19.3	41.9
1999	37.4	18.4	44.2
2000	37.3	16.5	46.2
2001	37.9	14.6	47.5

资料来源：《中国统计年鉴》（各年），CICC。

*此处民营部门指所有非国有和非集体所有的农村和城镇经济实体。

第二，国有企业改革取得重大进展。作为中国企业改革乃至中国经济体制改革的中心和重点，国有企业改革所取得的进展主要表现在：一是国有企业已从国有独资的产权结构，变为以股权多元化的公司制企业为主。目前在非金融类企业方面，绝大多数国有二级企业[82]已经改组为国家相对或绝对控股的股份有限公司（详见第4章4.3.1）。在金融类企业中，21世纪初实现中、农、工、建四家国有商业银行的海外整体上市，为中国金融市场提供了必要的微观基础（详见第6章6.2.3）。二是这些公司在股权多元化的基础上搭起了公司治理结构的基本框架。

2.21世纪初改革放缓和社会矛盾的变化

中国虽然在20世纪末初步建立起市场经济制度的基本框架，但是市场经济的若干重要架构，如规范的金融市场，以及现代市场经济所必需的法治体制并没有建立起来。所以，距离原来确定的国企改革目标还有不小的差距。因此，2003年的中共十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济若干问题的决定》，但是，执行情况并不理想。

首先，按照中共十五大和中共十五届四中全会的要求，国有经济的布局调整和国有企业的股份化改制都有了重要的进展。到了21世纪初期，全国中小型国有企业，包括基层政府所属的乡镇企业已经全面改制，其中绝大部分成为个人独资或公司制企业。但是，当国有经济改革涉及能源、电信、石油、金融等重要行业的国有垄断企业时，改革的步伐就显著地慢了下来。

近年来，围绕重要行业中国有企业究竟应当“进”还是应当“退”的争论又起。有些论者提出，在这些行业中，国有经济的比重不但不应当降低，还应当提高。2003年，国资委中有官员宣传一种“国有经济是共产党执政的经济基础”的观点，引起相当程度的思想混乱。尽管2004年中央经济工作会议上党政领导对此作出了澄清，但类似的论调在一部分人

中间仍然很有市场。2004年爆发市场化改革的大方向是否正确的争论以后，社会上又出现了被媒体称为“再国有化”或“新国有化”的“国进民退”现象。这种“回潮”趋势主要有两种表现形式：一是有些领域在已对民营企业进入发放“许可证”的情况下，又往后退缩，不让民营企业继续经营；二是一些国有独资和国有绝对控股的公司对民营中小企业展开了收购兼并，使这类企业的垄断地位进一步强化。[83]

其次，政府对企业微观经济活动的行政干预在“宏观调控”的名义下有所加强。

从2003年第四季度开始，中国经济出现了“过热”的现象。为了保持经济的持续稳定增长，中国政府决定采取措施促使经济降温。在经济学上，宏观是一个总量的概念。在发生了宏观经济过热，即总需求大大超过总供给的情况下，理应按照市场经济的常规，以基准利率、存款准备金率等间接手段为主进行总量调控。在市场经济体制还不够完善的情况下，还有必要运用某些行政手段，如以银行信贷的“窗口指导”作为补充。但是必须明确，它们只能是辅助性的手段，而且在运用这种手段的时候，对它们的局限性和副作用要有充分的估计。但是，在当时领导机关对宏观经济形势进行分析时，主流意见却把问题的性质确定为“局部过热”，采取的主要措施也是由主管部委联合发文，采用审批等行政手段对钢铁、电解铝、水泥等“过热行业”的投资、生产活动进行直接控制。从那时起，“宏观调控要以行政调控为主”就成为正式的指导方针。[84]

在这种思想的指导下，各级政府部门纷纷以“宏观调控”的名义加强了对微观经济的干预和控制，使行政力量配置资源的能力和手段大为强化，而市场配置资源的基础性作用则遭到削弱。正如英国的阿克顿勋爵（Lord Acton）所说：“权力易于导致腐败，绝对的权力会导致绝对的腐败。”行政权力的扩张导致寻租活动制度基础的扩大，使腐败日益盛行。

最后，政治改革滞后的情况没有明显改变。1980年，邓小平在发动全国农村承包制改革的同时，在中共中央政治局会议上作了著名的“八·一八”讲话，启动了政治改革。1986年，他又多次指出，不搞政治改革，经济改革也难于贯彻，要求加快政治改革。不过这两次改革都没有能够进行下去。邓小平逝世以后，新一代领导人在追悼会上再次提出政治改革的问题。1997年的中共十五大提出了建设社会主义法治国家的口号，中共十六大又重申了这一主张，而且还提出建设民主政治和提升政治文明的问题。但是，10年来进展十分缓慢。例如《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国反垄断法》等市场经济的基本法律，用了13年的时间才得以出台。对于一个所谓“非人格化交换”占主要地位的现代市场经济来说，没有合乎公认基本正义的法律和独立公正的司法，合同的执行就难以得到有效的保障。在这种情况下，经济活动的参与人为了保障自己财产的安全，就只有去“结交官府”。于是，形成了从事寻租活动的“新动力”。[85]

由于寻租规模的扩大，腐败活动日益猖獗。根据1988年以来若干学

者的独立研究，中国租金总数占GDP的比率高达20%~30%，年绝对额高达4万亿~5万亿元。[86]巨额的租金总量，自然会对我国社会中腐败蔓延、贫富分化加剧和基尼系数的居高不下产生决定性的影响。

由于“双轨制”下存在法治的市场经济和权贵资本主义两种不同的发展前途，近年来就一直存在这样的情况：当市场化改革大步推进，例如当20世纪90年代初期商品价格放开，商品市场寻租的可能性大幅缩减时，腐败被抑制，大众满意的声音居于支配地位。当世纪之交包括大量“苏南模式”的乡镇企业在内的中小企业实现“放小”改制，促成了沿海地区经济的大发展，居民生活水平普遍提高时，虽然出现了某些局部性的不公正行为，满意的声音仍然占有优势。反之，当进一步的改革受到了阻碍，如国有垄断企业的改革停顿不前，或改革遭到扭曲，如推行了所谓“斯托雷平式”的权贵私有化[87]时，就会造成腐败活动猖獗、贫富差别扩大的态势，而党政领导和大众诉求之间的矛盾也有可能加剧。

[1]刘少奇（1956）：《中国共产党中央委员会向第八次全国代表大会的政治报告》，北京：人民出版社，1956年。

[2]以1956年2月24日赫鲁晓夫在苏共二十大上发表《关于个人迷信及其后果》的报告开始，苏联开始全面清算斯大林的“非斯大林化”运动。

[3]转引自周太和等（1984）：《当代中国的经济体制改革》，北京：中国社会科学出版社，1984年。

[4]在这一制度下，企业完成了总产值、利润和利润上交指标后，就可以按国家给自己所属部门规定的比例从计划利润和超计划利润中提取不低于工资总额4%的企业奖励金，但企业奖励金总额不能超过工资总额的10%。

[5]企业利润留成比例，以主管部为单位计算。以第一个五年计划期间提取的企业奖励金、财政拨付的技术改造措施、零星基本建设等“四项费用”，再加上40%的超计划利润留成，除以同一时期内实现的利润总额，即为该部今后的利润留成比例。留成比例确定后五年不变。主管部在本系统留成所得总额范围内，根据各企业的具体情况，分别确定它们的留成比例。

[6]1957年11月18日，毛泽东在莫斯科“社会主义国家共产党和工人党代表会议”上提出：“赫鲁晓夫同志告诉我们，十五年后，苏联可以超过美国。我也可以讲，十五年后我们可能赶上或者超过英国。”[毛泽东（1957）：《在莫斯科共产党和工人党代表会议上的讲话》，见《建国以来毛泽东文稿》第六册，北京：中央文献出版社，1992年，第635页。]随着“大跃进”的进展，“超英赶美”的时间不断提前。1958 年 4 月，毛泽东认为：“我国在工农业生产方面赶上资本主义大国，可能不需要从前所想的那样长的时间了。”“十年可以赶上英国，再有十年可以赶上美国。”[毛泽东（1958年4月）：《介绍一个合作社》，见《建国以来毛泽东文稿》第七册，北京：中央文献出版社，1992年，第177~179页。]1958年6月21日，毛泽东在中共中央军事委员会扩大会议上的讲话中进一步宣布：“我们三年基本超过英国，十年超过美国，有充分把握。”[薄一波（2008）：《若干重大决策与事件的回顾》下册，北京：中共党史出版社，2008年，第494页。]

[7]按照毛泽东的说法，“大跃进”的两项基本内容是“以粮为纲、全面发展”和“以钢为纲、带动一切”。为了确保粮食和钢铁两位“元帅”“升帐”，在粮、钢两方面都规定了不切实际的高指标。1958年中共中央制定的《十五年社会主义建设纲要（初稿）》要求到1972年全国粮食亩产达到5 000~10 000斤，棉花亩产达到500~1 000斤，全国耕地实行“三三制”（1/3种农作物，1/3休闲和种植绿肥，1/3种树种草）。1958年6月，

毛泽东亲自制定的钢铁生产计划是：1958年达到1 070万吨，比1957年的535万吨翻一番；1959年达到 3 000 万吨，首先超过英国；1962年达到8 000万吨到1亿吨。参见薄一波（2008）：《若干重大决策与事件的回顾》下册，北京：中共党史出版社，2008年，第486页。

[8]见周太和等（1984）：《当代中国的经济体制改革》，北京：中国社会科学出版社，1984年，第73~75页。

[9]时任国务院副总理的薄一波后来回忆说："1958年8月4、5日，毛主席视察徐水、安国。在徐水……问粮食多了怎么办？可考虑让农民一天干半天活；另外半天搞文化，学科学，闹文化娱乐，办大学、中学。在安国提出：粮食多了，每人每年可吃六七百斤，土地实行轮作。"[薄一波（2008）：《若干重大决策与事件的回顾》下册，北京：中共党史出版社，2008年，第739页。]1958年9月16~20日，毛泽东在视察安徽舒城县舒茶人民公社时得知这个公社实行"吃饭不要钱"，"敞开肚皮吃饭"以后指示说："吃饭不要钱，既然一个社能办到，其他有条件的社也能办到。既然吃饭不要钱，将来穿衣服也就可以不要钱了。"[《吃饭不要钱以后》，载《人民日报》，1958年10月8日。]

[10]所谓"五包"即包产、工、费用、现金收入、伙食供给，"十包"是指包吃、穿、治病、死葬、结婚、教、住、烤火、理发、看戏看电影生活费用。

[11]"四权"指人权、财权、商权、工权。毛泽东（1959）：《庐山会议讨论的十八个问题》，见《毛泽东文集》第八卷，北京：人民出版社，1999年，第75~82页。

[12]对于"大跃进"和人民公社化后全国因饥馑而"非正常死亡"的人数，学者的估计在2 000万~4 000万人之间。参见孙冶方：《加强统计工作，改革统计体制》，载《经济管理》，1981年第2期；李成瑞：《大跃进引起的人口变动》，载《中共党史研究》，1997年第2期；曹树基：《大饥荒：1959~1961年的中国人口》，载《中国人口科学》，2005年第1期；杨继绳（2008）：《墓碑》，香港：天地图书有限公司，2008年。

[13]关于"七千人大会"，见张素华（2006）：《变局：七千人大会始末》，北京：中国青年出版社。

[14]周太和等在前引书中把这次"以盲目下放为中心的经济体制的大变动"的内容和后果，概括为以下三个方面：1."盲目下放企业，加剧了生产经营管理的混乱状况"；2."实行财政收支、物资分配和基本建设投资的'大包干'，没有取得预期的效果"；3."简化税收、信贷和劳动工资制度，削弱了经济杠杆的作用"（见该书，第 134~146页）。

[15]孙冶方（1961）：《关于全民所有制经济内部的财经体制问题》，见《孙冶方选集》，太原：山西人民出版社，1984年，第242、286页。

[16]曾获得"计划单列"权力的省辖城市，有沈阳、大连、长春、哈尔滨、南京、宁波、厦门、青岛、武汉、广州、深圳、成都、重庆、西安等14个。

[17]张维迎、栗树和（1998）：《地区间竞争与中国国有企业的民营化》，载《经济研究》，1998年第12期。

[18]许成钢、钱颖一（1993）：《中国经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张》一文运用企业组织结构中U（unitary，单一制）型和M（multi-division，多事业部）型结构的二分法指出，区别于东欧和苏联以职能和专业化"条条"原则为基础的"U型经济结构"，中国在 1958 年以来就存在的以区域"块块"原则为基础的多层次、多地区的"M型经济结构"，是中国改革期间非国有部门持续进入和强有力扩张的主要原因。见钱颖一：《现代经济学与中国经济改革》，北京：

中国人民大学出版社，2003年。

[19]张五常（2008）：《中国的经济制度》，见张五常搜狐博客：http://zhangwuchang.blog.sohu.com。

[20]参阅吴敬琏（1984）：《论城市经济改革——1984年8月2日在沈阳市干部会议上所作报告》，《经济改革问题探索》，北京：中国展望出版社，1987年，第218~227页；吴敬琏：《城市改革的关键是增强企业的活力——1984年9月15日在上海＜世界经济导报＞星期讲演会上的报告》，原载《世界经济导报》1984年9月24日，见《吴敬琏选集》，太原：山西人民出版社，1989年，第389~413页；楼继伟（1985）：《应避免继续走地方分权的道路》，见吴敬琏、周小川等：《中国经济改革的整体设计》，北京：中国展望出版社，1988年，第204~216页。

[21]当时中国经济学家并不知道，早在20世纪60年代和70年代，西方学者就作出过这种区分。例如，希尔曼（H. F. Schurmann)在1966年指出，社会主义经济中的“分权”有两种形态，其中“分权I”是把决策权一直下放到生产单位，“分权II”则只把决策权下放到下级行政单位。他认为，在1956年中国开始考虑进行体制改革时，“分权I”的想法占优势；1957年决定进行“分权I”和“分权II”混合型改革；1958年实际执行的，则是“分权II”改革。这种分权引起了混乱，因而不得不实行重新集中化[H. F. Schurmann（1966）：*Ideology and Organization in Communist China*（《共产主义中国的意识形态与组织》），University of California Press]。1977年美国比较经济学家鲍恩斯坦（Morris Bornstein）在美国国会就东欧经济改革情况作证时，也指出，在东欧经济改革的讨论中，所谓从中央机构向下分权有两种不同的概念：一是“行政分权”（administrative decentralization），一是“经济分权”（economic decentralization）；其中，前者的目标是改进原有的行政管理方法，使之更为有效，后者的目标则是走向有政府规制的市场经济（regulated market economy）[Morris Bornstein（1977）：“Economic Reform in Eastern Europe（东欧经济改革），”in *Eastern-European Economies Post-Helsinki*（《赫尔辛基会议后的东欧经济》），Washington D. C.：US Government Publishing Office, 1977, pp.102~134]。

[22]行政性分权造成的消极后果，在《吴敬琏论改革基本问题》I：《论竞争性市场体制》中有较深入的讨论。到2001年中国加入世界贸易组织时，地区封锁和市场分割仍旧是中国国内统一市场形成的一个重大障碍。世贸组织总干事素巴猜（Supachai Panitchpakdi)曾以上海和武汉两地政府互相对对方生产的轿车征收附加许可费和销售税来保护本地生产商的事件，来说明这一问题在中国的严重程度。见素巴猜、克利福德（2002）：《中国重塑世贸：WTO总干事解读入世》，北京：机械工业出版社，2002年，第159页。

[23]叶剑英在1978年12月13日中央工作会议闭幕式上的讲话中指出，“文革”中受到迫害的达1亿人，占当时全国人口的九分之一。李先念在1977年12月20日全国计划会议上说，“文革”十年造成的国民收入损失高达5 000亿元，超过了30年中国形成的固定资产总值。

[24]邓小平（1987）：《思想更解放一些，改革的步子更快一些》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第265页。

[25]仅在1978年，前后共有12位国务院副总理及全国人民代表大会副委员长以上级别的中央领导人先后20次访问了50多个国家。邓小平先后4次出访，到过8个国家。他说：“最近我们的同志出去看了一下，越看越感到我们落后。”“什么叫现代化，五十年代一个样，六十年代不一样了，七十年代就更不一样了。”“要横下一条心，少说空话，多做实事，大胆借鉴，迎头赶上。”见《邓小平思想年谱》，北京：中央文献出版社，1998年，第66、76、77页。

[26]李先念（1978）：《在国务院务虚会上的讲话（1978年9月9日）》，见《李

先念文选》，北京：人民出版社，1989年，第324~336页。

[27]李先念（1978）：《在国务院务虚会上的讲话（1978 年 9 月 9 日）》，见《李先念文选》，北京：人民出版社，1989年，第330页。

[28]马洪（1979）：《改革经济管理体制与扩大企业自主权》，见《马洪集》，北京：中国社会科学出版社，2000 年，第228~245页。

[29]蒋一苇（1979）：《企业本位论》，载《中国社会科学》，1980年第1期。

[30]董辅礽（1979）：《关于我国社会主义所有制形式问题》，载《经济研究》，1979年第1期。

[31]“商品经济”是对市场经济的俄语称谓，在改革开放初期讨论中国经济改革的目标模式时，为了回避意识形态的风险，中国经济学家一般都把市场经济称为“商品经济”。

[32]薛暮桥（1996）：《薛暮桥回忆录》，天津：天津人民出版社，1996年，第356~357页。

[33]邓子恢早在国内革命战争时期就已成为中国共产党的一位领导干部，中华人民共和国成立以后担任负责农村工作的主要官员。他曾经因为主张在土地改革完成后实行雇工、借贷、土地租种和买卖的“四大自由”，在20世纪50年代中期反对合作化问题上的冒进和在“大跃进”失败后主张包产到户，一再受到毛泽东的严厉批评。

[34]薛暮桥（1980）：《关于经济体制改革的一些意见》，见《论中国经济体制改革》，天津：天津人民出版社，1990年，第211~218页。

[35]在当时的情况下，胡耀邦也不得不在1982年9月代表中共中央委员会在“十二大”上所作的政治报告中肯定：“贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则，是经济体制改革中的一个根本性问题。”《邓小平文选（一九七五—一九八二）》在1983年出版时，也将1980年《目前形势与任务》的讲话中“计划调节和市场调节相结合”的提法，改为“在计划经济指导下，发挥市场调节的辅助作用”。直到1994年邓小平亲自审查《邓小平文选》的新版本时才重新改回来。参见《百年潮》对吴敬琏的访谈录——《关于计划经济与市场经济的论争》，载《百年潮》，1998年第2期，第1~10页。

[36]1979年5月，国家经济委员会、财政部等6个部门在北京、天津、上海等地选择了首都钢铁公司等8家国营企业进行以利润留成为核心的企业改革试点。1981年将首钢试点内容确定为实行“利润递增包干”，即包死每年递增7%的利润上交基数，超额利润自留，国家也不再向企业拨给投资。这种办法一直实行到20世纪90年代中期。

[37]重商主义（mercantilism）是16、17世纪盛行于西欧的一种思潮。它力主政府对经济生活进行强力干预，以便积累货币财富，实现富国强兵的国家目标。亚当·斯密在他的名著《国富论》中对重商主义的理论和政策进行了深刻的批判。

[38]例如，邓小平在1992年的“南方讲话”中讲到“坚持两手抓”时指出：“新加坡的社会秩序算是好的，他们管得严，我们应当借鉴他们的经验。”见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第378页。

[39]Alexander Gerschenkron （1962）： *Economic Backwardness in Historical Perspective*， *A Book of Essays*.Cambridge MA: Harvard University Press.他在书中用的“Advantages of Economic Backwardness”一词，常被译为“后发优势”。

[40]1978年12月中共十一届三中全会讨论、1979年9月中共十一届四中全会正式通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》（以下简称《决定》）明确禁止“分

田单干”（即指“包干到户”）和在一般地区“包产到户”。这个《决定》写道：“不许分田单干。除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，也不要包产到户。”

[41]中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》上册，北京：人民出版社，1982年，第507页。

[42]例如，20世纪70年代末期允许私人商贩进行长途贩运，是作为解决就业问题的权宜措施提出来的。允许雇工的论据，则是马克思在《资本论》第一卷第9章“剩余价值率和剩余价值量”中用假定数字演示如何计算“剥削率”的一个算例，在这个算例中，自己从事劳动的雇主雇工在8人以下仍然属于个体劳动者，而不算剥削者。改革派经济学家利用这一算例论证可以适度开放雇工的策略说服政治家，取得了成功。1980年以后，中国政府把雇工不超过8人的个体业主制企业与仍然被禁止的“私营企业”区别开来，称之为“个体经济”。

[43]科尔奈（2000）：《＜通向自由经济之路＞出版十周年之后的自我评价》，见《后社会主义转轨的思索》，长春：吉林人民出版社，2003年，第8页。

[44]这份文件规定给予企业对计划外产品有一定限制的自销权和定价权：“企业按照补充计划生产的产品，首先由商业、外贸、物资部门选购，商业、外贸、物资部门不收购的，企业可以按国家规定的价格政策自行销售”。自销价格一般不得高于或低于国家定价的20%。这一限制后来被逐步取消。

[45]参见Lawrence Lau, Yingyi Qian & G. Roland （1997）：Pareto-Improving Economic Reforms through Dual-Track Liberalization（《通过双轨自由化实现帕累托改进的经济改革》）.*Economics Letter*，55（2）：285~292；张军《“双轨制”经济学：中国的经济改革（1978~1992）》，上海：上海三联书店，上海人民出版社，1997年，第219~288页。

[46]参见刁新申（1986）：《价格：双轨制的作用和进一步改革的方向》；同见《“给政策”引出的改革思路——刁新申谈双轨经济中的“权力货币化”》，载《经济学周报》，1989年3月5日。

[47]K. Murphy, A. Shleifer & R. Vishny （1992）：The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform.*Quarterly Journal of Economics*，107: 889~906.

[48]热若尔·罗兰（2000）：《转型与经济学》，张帆等译，北京：北京大学出版社，2002年，第147~150页。

[49]见弗里德曼（1988）：《致中国领导人的备忘录》，英文原文载Milton Friedman and Rose Friedman: *Two Lucky People*，*Chicago*: *University of Chicago Press*，1998；中译文载《改革》杂志，1988年第5期。

[50]参见《经济社会体制比较》编辑部编（1989）：《腐败：货币与权力的交换》，北京：中国展望出版社，1989年。

[51]在西欧16~18世纪的“重商主义”时代，腐败最易于蔓延，其原因，一是行政权力对经济干预过多，造成了“寻租”条件；二是市场机制发育不良，出现大量非公正竞争行为。国有部门改革滞后和双重体制并存，使这两个条件都充分具备。这就是说，在一个货币化了的经济中广泛保留政府的行政干预，“看得见的脚踩住了看不见的手”，造成了利用权力寻租的巨大机会，使腐败行为高潮迭起。参见毕焦（1989）：《从专制到民主：寻租社会由兴至衰的历史轨迹》，载《经济社会体制比较》编辑部编：《腐败寻根：中国会成为寻租社会吗？》，北京：中国经济出版社，1999 年，第252~268 页。此文由Barry Baysinger, Robert B. Ekelund Jr.& Robert D. Tollison, “Mercantilism as a Rent Seeking Society” （《作为寻租社会的重商主义》）编译而

成，原文参见James Buchanan, Robert D. Tollison& Gordon Tullock（eds.）*Towarda Theoryofthe Rent Seeking Society*（《关于寻租社会的理论》），College Station, Texas: A&M University Press, 1981。

[52]克鲁格（Anne O. Krueger, 1974）：《寻租社会的政治经济学》，载《美国经济评论》，1974年6月，转载于《经济社会体制比较》，1988年第5期。据克鲁格的计算，印度的租金总额为国民生产总值的7.3%，土耳其的租金总额为国民生产总值的15%以上。由于贿赂等寻租成本小于租金总额，所以，租金总额可以看作寻租成本的上限。如果撇开其他条件，一个国家租金总额占国民生产总值的比重愈大，则腐败的程度也愈高。

[53]吴敬琏在1998年提出过这样的问题："为什么规范的市场化改革往往步履维艰，而花样百出的'寻租'活动，鲸吞公共财富的'产权改革'，圈地运动式的'土地批租'，掠夺广大股民的金融魔术等等却被有些人以'改革'的名义歌颂备至，瞬息间就风行全国？这些奇怪的现象层出不穷，不是足以发人深省吗？""中国回到计划经济模式是不大可能了，但搞得不好就会发展成Crony Capitalism……或权贵资本主义……中国在这方面的苗头已经十分明显了。要避免其恶性发展，从经济角度讲，就是要发展独立的民间力量；从政治方面讲，就是要确立游戏规则，实现法治。"[吴敬琏、汪丁丁（1998）：《关于中国改革前途的对话》，载《财经》，1998年第11期。]吴思认为，用"权贵资本主义"来描述当今中国社会现象是不确切的，应当称为"官家主义"或"资本-官家主义。"[吴思（2005）：《置疑"权贵资本主义"》，载《凤凰周刊》，2005年第13期（总182期）]。

[54]青木昌彦、奥野正宽编（1999）：《经济体制的比较制度分析》，北京：中国发展出版社，1999 年，第 30~31 页，309~310页。

[55]邓小平（1984年6月）：《建设有中国特色的社会主义》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第65页。

[56]邓小平（1984）：《我们的宏伟目标和根本政策》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第 78页。

[57]邓小平（1984）：《我们把改革当作一种革命》，同上书，第82页。

[58]邓小平（1984）：《建设有中国特色的社会主义》，同上书，第63页。

[59]邓小平（1984）：《在中央顾问委员会第三次全体会议上的讲话》，同上书，第83、91页。

[60]赵紫阳在全国经济工作会议上的讲话，《人民日报》，1986年1月13日。

[61]1986年3月13日，赵紫阳在中共中央财经领导小组会议上的讲话和3月15日在国务院常务会议上的讲话（打印稿）。

[62]这个办公室的正式名称是"国务院经济体制改革方案研讨小组办公室"，简称"方案办"。

[63]当时对于如何从"价格双轨制"过渡到单一的市场价格制度，中国学术界有多种建议，如"调放结合"的方案、"以放为主"的方案等。在1986年的经济改革方案设计中，中国领导人准备采取的，是捷克斯洛伐克改革时任副总理的锡克1981年在北京讲学时介绍的"先调后放"的做法。锡克的讲话见锡克（1981）：《论社会主义经济模式》，见中国社会科学院经济研究所学术资料室编：《论社会主义经济体制改革》，北京：法律出版社，1982年，第105~114页。

[64]参见楼继伟、肖捷、刘力群（1986）：《关于经济运行模式与财政税收改革的若

干思考》和楼继伟、刘力群（1986）：《改革财政体制解决财政赤字问题的设想》，见吴敬琏等著：《中国经济改革的整体设计》，北京：中国展望出版社，1988年，第111～151页。

[65]邓小平（1986）：《在听取经济情况汇报时的谈话》、《在全体人民中树立法制观念》、《关于政治体制改革问题》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第159～160、163～164、176～180页。

[66]对这一问题的说明，请参阅吴敬琏：《从“增量改革”到“整体推进”的改革战略——1994年4月13日在中央党校第三期省部级主要干部研讨班上的讨论发言》，见《构筑市场经济的基础结构》，北京：中国经济出版社，1997年，第44～56页。

[67]厉以宁（1986）：《经济改革的基本思路——1986年4月25日在北京大学“五四”科学讨论会上的报告》，见《中国经济改革的思路》，北京：中国展望出版社，1989年，第3～14页。

[68]同上书，第3页。

[69]厉以宁（1987）：《关于经济改革基本思路的进一步说明——1987年6月2日在“国民经济管理学”课程结束前对北京大学经济学院各班干部专修班学员所提问题的回答》，见《中国经济改革的思路》，北京：中国展望出版社，1989年，第15页。

[70]《金融时报》，1988年1月18日。

[71]《理论信息报》，1986年11月3日；《金融时报》，1987年12月3日。

[72]《深化改革的重点是公有制形式的改革——著名经济学家厉以宁和本报记者的一次谈话》，载《金融时报》，1987年12月3日。

[73]首都钢铁公司经济研究所1986年印发的一份材料（打印稿）。

[74]郭树清、刘吉瑞、邱树芳（1985）：《全面改革亟须总体规划——事关我国改革成败的一个重大问题》，载《经济社会体制比较》，1985年第1期。

[75]郭树清、楼继伟、刘吉瑞等（1985）：《关于体制改革总体规划的研究》，载《经济研究参考资料》，1986年第35期。

[76]吴敬琏、周小川等（1986～1987）：《中国经济改革的整体设计》，北京：中国展望出版社，1990年。

[77]邓小平说：“现在，有右的东西影响我们，也有‘左’的东西影响我们，但根深蒂固的还是‘左’的东西。有些理论家、政治家、拿大帽子吓唬人的，不是右，而是‘左’。‘左’带有革命的色彩，好像越‘左’越革命。”参阅邓小平（1992）：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第375页。

[78]王忍之：《关于反对资产阶级自由化——1989年12月15日在党建理论研究班的讲话》，载《人民日报》，1990年2月22日；载《求是》，1990年第4期。

[79]邓小平（1992）：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第370～383页。

[80]邓小平说：“判断的标准，应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。”参阅邓小平（1992 年 2 月）：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第372页。

[81]引自许小年、肖倩（2003）：《另一种新经济》，中国国际金融有限公司研究部报告。

[82]非金融类国有企业大多实行多级法人制，其一级企业一般为全资国有公司。

[83]参阅《中国新闻周刊》，2006年3月27日；《经济观察报》，2006年4月12日；《民营经济报》，2006年5月12日。

[84]参阅明军：《中国严防经济局部过热》，载《经济导报》（香港），2004 年第 3期；同见吴立波：《行政调控为何忽然发力》，载《瞭望东方周刊》，2004年5月17日。

[85]参阅吴敬琏（2006）：《警惕寻租新动力》，见《呼唤法治的市场经济》，北京：生活·读书·新知三联书店，2007年，第360~364页。

[86]参阅胡和立（1989）：《1988年我国租金价值的估计》，见《经济社会体制比较》编辑部编：《腐败：权力与金钱的交换》（第2版），北京：中国经济出版社，1993年，第20~46页；万安培（1995）：《中国经济转型时期的租金构成及主要特点分析》，见吴敬琏等编：《建设市场经济的总体构想与方案设计》，北京：中央编译出版社，1996年，第331~364页；高辉清等（2006）：《2004年中国收入分配中非正常成分的价值估算》，中国经济体制改革研究会公共政策研究中心系列研究报告，2007年9月16日；王小鲁（2007）：《我国灰色收入与国民收入差距》，见《比较》，第31辑，北京：中信出版社，2007年。

[87]时任俄罗斯首相的斯托雷平（Peter Stolypin, 1862~1911）于1906年发动旨在摧毁农民村社、扶植富农阶级的改革，使大批农民失去土地，难以维生。秦晖、金雁（2002）：《转轨中东欧国家的民间组织》，见中国青少年发展基金会、非营利组织研究会编：《扩展中的公共空间——中国第三部门研究年鉴》，天津：天津人民出版社，2002年，第340~373页。

第二篇

部门专论

第3章

农村改革

从20世纪50年代中期开始“经济管理体制改革”以来，中国始终把这种改革的注意力集中在城市国营工商业方面，进行了成效不彰的努力。直到1980年秋季在农村大规模实行农村家庭承包经营制，中国经济才出现“柳暗花明又一村”的新局面。所以，农村改革是中国经济改革实践的真正起点。

本章的任务，就是分析农村改革的起因、成果以及进一步改革的前景。

3.1　农业在国民经济中的地位及其对经营制度的特殊要求

农业是人类社会生存和发展的基础，一切发展都是从这里开始的。尤其在发展中国家，农业的状况如何，在很大程度上决定了这些国家的发展态势。

3.1.1 农业在经济发展中的地位和作用

经济学家通常把农业对经济发展的作用归纳为以下四个方面[1]：一是产品贡献。在所有的产业部门中，“农业是唯一生产食品的部门。没有钢或煤，或者没有电，人类仍能生存，但是绝对不能没有粮食。大多数制成品实际上都有替代品，但粮食却无可替代。”[2]农产品商品剩余的增长，是非农产业部门发展的先决条件。二是市场贡献。在发展的早期阶段，农业是工业以及整个非农产业产品的主要购买者和消费者。三是要素贡献。同样，在发展的早期阶段，农业既是国内储蓄和投资的主要来源，也是劳动力的主要供给者。在经济发展比较落后的国家，以农产品剩余为代表的农业储蓄和农业剩余劳动力的转移，是非农产业部门发展的原始动力。四是外汇贡献。对于大多数发展中国家来说，由于工业还没有成长到足以用自己生产的工业品出口换取自身所需要的资本品的程度，农业就成为出口换汇的主要部门。

在发展的不同阶段，以上四方面的作用并不是同等重要的。在发展的早期阶段，农业作为国民经济中的基本部门，所作的产品贡献、要素贡献、外汇贡献具有决定性的意义。在发展的后期阶段，工商业的主导作用渐趋突出，农业的要素贡献、外汇贡献和市场贡献的作用逐步削弱。但是，随着城市人口增长，农业部门对经济增长的产品贡献作用再次突现出来。即使已经实现初步工业化的国家，如果农业基础受到削弱，也会对经济和社会的稳定发展造成损害。

当人均收入水平超过一定阶段后，社会对农产品的需求增长由上升转为下降。[3]与此同时，出于对高品质生活的需求，人们愈来愈期待农业能提供良好的“生态环境”，为社会提供休闲、旅游和教育等产品。于是，以绿化、美化和保护人类生存环境为目的的植树造林、种草种花等生产和经营活动，在农业中迅速发展起来，形成了一种新的农业贡献，即生态环境贡献。世界银行的报告认为，农业作为环境功能的提供者，通过固碳（指捕获、分离、存储，或再利用二氧化碳）、流域治理和保持生物多样性等一系列手段，向社会提供了多样化的保持生态环境的功能。[4]

中国大部分地区属于大陆性季风气候，降水集中于夏季，农业依靠人工灌溉，大型水利工程还需要由国家来兴办。因此，从远古以来，中国农业就保持着土地、水利和农耕三位一体的格局。秦汉时期，采用了授田制，土地虽然归国家（皇室）所有，但这些土地交给农民耕种，国家收取赋税，土地所有权与使用权长期分离。到唐代，形成了土地租佃制度，不论官田、私田都租给农户耕种，纳租方式一般采用定额租制，实行分成制的比较少。到明代以后，土地制度更趋成熟，出现了永佃制。所谓永佃权，指的是“一田三主”制度。“三主”是指业主、大租主和佃户。业主指原来的地主，拥有“田底权”；大租主即拥有永佃权的佃户，为提高地力曾进行过资本投入，在所租土地上兴修水利，进行土地整治，提高土壤肥力，拥有“田面权”；有时“大租主”还将土地转租给更小的佃户，使这些小佃户能在租来的土地上建立自己的家庭农场。此外，政府也在兴修大规模水利工程上发挥了重要的作用。

3.1.2 农业是一个适合于家庭经营的生产部门

虽然农业在经济发展中具有非常重要的地位和作用，但仍然有许多国家的农业处于衰败状态，影响了整个经济的稳定和发展。这种情况之所以会发生，往往与没有选择适宜的农业经营方式有关。

农业有两种最基本的经营方式：一种是以家庭为基本经营单位；另一种是以资本主义的或公有的大农场为基本经营单位。

在社会主义各国曾普遍流行着集体农业优越于家庭农业的论调。即使共产党内对农民问题有较开明态度的人士也反对“先合作化、后机械化”，他们并不否认集体农业更为优越，而只是认为生产力决定生产关

系，集体化是机械化的必然产物，因而反对超越生产力的发展水平、拔苗助长地发展集体农庄。即使中国农村实行家庭承包制以后，人们的头脑中还是普遍存在着这样一种观念，那就是家庭承包是在农业生产力水平较低时才需要采取的制度，待到农业生产力有了提高，实现了机械化，就要“重新归大堆”（再次合作化）。

以上这些观点的共同的理论根据，是马克思根据英国19世纪的情况作出的论断：和在工业中一样，在农业中也是大生产优于小生产，大生产排挤小生产；由于农民的家庭农场具有落后性，它不是为资本主义的大农场所代替，就是为社会主义的大农场所代替。马克思说：“大工业在农业领域内所起的最革命的作用，是消灭旧社会的堡垒——‘农民’，并代之以雇佣工人。”[5]“农业和工业完全一样受资本主义生产方式的统治，也就是说，农业是由资本家经营”。[6]

19世纪末20世纪初，在社会主义运动中发生了一场关于农业中大生产是否比小生产更优越的争论。当时，社会民主党的领袖人物大卫（Edward David, 1863~1930）和伯恩斯坦等质疑马克思的论断，认为以家庭为单位的农民经济还有进一步发展的潜力。考茨基（Karl Kautsky, 1854~1938）在《土地问题》一书中捍卫了马克思的观点，断言“资本主义性质愈来愈发展的大农业”正在取代农民的小生产，“社会发展方向在农业中和在工业中是一样的”。[7]列宁高度评价考茨基的这本著作，认为它是“《资本论》第三卷出版以后当前最出色的一本经济学著作”，[8]并在自己的《俄国资本主义的发展》等著作中阐述了相同的观点。

改革前，苏联、东欧、朝鲜、越南、古巴和中国等社会主义国家实行的是计划经济制度。在这些国家里，政府为了控制与农产品生产和消费有关的经济活动，首先在农业中推行了集体化，将土地、牲畜等农业生产资料收归公有，建立起以准国有的“集体所有制”为基础的集体农庄或人民公社。对农产品生产和流通实行指令性计划，集体所有制单位有义务按计划的要求将自己的产品以极低的价格“交售”给政府。

但是，无论在理论上还是在实践中，这种观点都是有争议的。

一些学者指出，目前多数市场经济国家选择了以私人农场为基本经营单位的农业组织模式。私人农场可以是实行雇佣劳动制度的资本主义大农场，也可以是以农场主家庭成员劳动为主的家庭农场。资本主义大农场制度一度在英国等国家盛行，但20世纪发达国家的农业发展情况表明，即使在机器耕种和农业高度社会化的情况下，家庭农场制度仍然具有优越性和生命力。在大农场曾经一度占有优势的英国，目前家庭农场仍然占农场总数的52%，大农场仅占23%。[9]

在中国，长期领导农业工作的杜润生首先提出集中经营的农业生产合作社与农业生产的特点不相适应的问题。他说，农业生产是有生命的物质生产和再生产，它具有以下三个特点：（1）农业受自然界变化多

端的多种因素的制约，需要有人细心地、随机应变地以高度主人翁的责任感来照管它。（2）农业的收益集中在最终产品上，这就要求把生产者的利益和最终经济成果挂上钩。（3）农业的主要生产资料——土地是一种特殊的生产资料，要努力养地，才能越种越好，这就要求生产者与土地之间建立稳定的切身利益关系，使生产者从长远利益出发，高度关怀土地。凡此种种，都使家庭承包经营具有强大的生命力。[10]

农业经济学家陈锡文把杜润生的以上思想发展为不仅适应于此时此地的中国农业，而且适应于农业一般的理论。他指出，农业生产最突出的特点是：第一，它的生产过程是与动植物的生命过程合二为一的。这就要求生产者经常和细心地照料作为劳动对象的动植物的生活和生长，及时根据它们的成长情况采取对应的措施。第二，它受到气候等非人力所能控制而且变动不居的日照、降水、气流等地球自然过程的决定性影响。这些与工业有很大区别的特点对农业生产者提出了特殊的要求，也就是必须准确地掌握动植物的生命状况和自然界变化的信息，及时地采取相应的措施。这两个方面决定了农业最有效的制度安排必须具有生产者（劳动者）拥有包括特指控制权和剩余控制权在内的全部控制权的特点。[11]

如果仅仅是为了适应上述特点，经营活动由所有者进行，而直接生产活动由雇来的劳动者进行也是可行的和有效率的。但是，农业生产中对雇佣劳动进行激励的难点在于：由于动植物的生命活动具有连续性，劳动者付出的全部劳动最后将体现在动植物的产量上，而不可能像在工业中那样，分别计量生产过程各个环节上劳动者付出的有效劳动的数量和质量。如果不联系最终的产量来评价劳动者所付出的劳动，亦即不使每一个劳动者的劳动作用于生物的整个生命周期，就不可能准确地计量劳动者所付出的劳动。农业劳动工种繁多、作业分散、季节差别大，就更增加了问题的复杂性。但是，如果把这个问题交给家庭去处理，事情就简单多了。由于家庭是一个关系十分紧密的经济利益共同体，家庭成员之间目标差异和利益摩擦不大，很少计较每个人的劳动付出和经济收入，这就大大降低了交易成本。

具体说来，家庭经营具有这样的优点：（1）可以实现家庭内部劳动力的优化组合与优势互补。家庭协作使他（她）们具有一个共同的目标函数，交易成本较低。（2）决策成本很低，家庭决策主要是几个关键成员的共同决策，信息比较充分。家庭决策具有快速、灵活、方便、权威、随机等优点，很能适应变化的情况。（3）承担风险的能力比较强。由于在家庭内部存在着血缘关系，凝聚力强，对投资收益的计算也比较充分。（4）在家庭内部进行分配，节省了分配的成本，避免了结算、计量、划分、监督的成本。（5）管理成本较低，利用机会的成本也较低。总之，由于家庭是一个集生产、消费、教育、抚养子女于一体的社会基本经济细胞，具有持久的稳定性，利用了家庭内部的自然分工，减少了决策成本，几乎不存在度量、监督等交易成本，这使家庭经营较之其他经营形式具有无可比拟的优势。因此，正像经济学家林毅夫等人所说：“农业因具有内部规模经济不显著、劳动的监督和度量都极其

困难等特点，而成为一个适宜家庭经营的产业。”[12]

也有一些学者不同意上述观点。他们认为，马克思主义关于农民家庭农场将被资本主义或社会主义的大农场所取代的传统论断是无可辩驳的；农民家庭农场富有生命力的观点，“不仅在理论上是站不住脚的，而且在实践上也是极其有害的”。[13]

20世纪70年代末“文革”结束以后，在农业凋敝，农村经济极为困难的情况下废除了人民公社制度，并以包产到户的形式转向了以家庭为基本生产单元的农业生产模式，促进了农业的迅速恢复和发展。但是，在农业生产力有了较大发展以后是否需要再次进行集体化，以公有制的大农场取代个体家庭农场，还是人们热烈争论未作定论的问题。直到20世纪90年代末，经过多年的实践和研究，中共中央才作出了官方的结论。1998年中共十五届三中全会《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：家庭“经营方式，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持”。[14]

3.2 承包制改革以前的农业经营方式和组织形式

中华人民共和国成立前后，通过土地改革在全国范围内（西藏自治区除外）实现了“耕者有其田”的目标。但是不久以后，就通过农业“合作化”运动和“人民公社化”运动，将农民的土地收归集体所有，并在1958年确立了“一大二公”“农村政社合一”的“人民公社”制度。

3.2.1 从“合作化”到“人民公社化”

1948~1952年，中国各地区从北到南地完成了土地改革。在农民分得了一份土地以后，中国农业就面临发展个体农业还是实现农业集体化的两条道路的选择。当时在中国共产党的领导层中存在两种互相对立的意见：一方面是得到刘少奇支持的中共中央农村工作的主要领导人邓子恢等。他们认为，社会主义只能建立在高度社会化的生产力的基础上。在这种思想指导下，他们遵循1945年中共第七次全国代表大会确定的实现社会主义要分两步走的纲领，认为应当给予农民土地买卖以及租赁、雇工、借贷的自由发展农业；并且认为那种企图立即动摇、削弱甚至否定私有基础，实现农业合作化的想法，是一种“错误的、危险的、空想的农业社会主义思想”。[15]另一方面以毛泽东为代表，认为土地改革的胜利完成已经结束了民主革命，应当把“做社会主义革命的文章”提上议事日程，其办法是大力开展互助合作运动，实现“农业社会主义改造”。[16]

这一争论的结果是，毛泽东在1955年中期发动了对中共中央农村工作部部长邓子恢等人的“右倾路线”的批判，然后就在各级党政机关的行政推动下，掀起了“农村的社会主义高潮”。

毛泽东在1955年发动农业集体化，是1952年以来中国事态发展的必然产物。第一，1952年土地改革结束以后，毛泽东决定提出“党在过渡时期的总路线”，开始“对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造”。第二，从1953年开始执行第一个五年计划，实施优先发展重工业的工业化路线。在集中人力、物力、财力发展重工业的条件下，如何通过非市场的方式取得工业化所必需的资金、粮食和农产品原材料，就成为必须解决的一个重大问题。正如毛泽东所说，国家工业化“所需要的大量资金，其中有一个相当大的部分是要从农业方面积累起来的”，“如果没有足够的粮食和其他生活必需品，首先就不能养活工人，还谈什么发展重工业？”[17]

1952年1月，主管经济工作的中共中央书记处书记陈云提出：为了取得足够的粮食，今后若干年内粮食将是不宽裕的，因此，征购粮食，把全部余粮按国家规定的价格掌握到国家手中是必要的。“目前先做准备工作，在1952年夏收时，采取合作社动员收购和地方政府下令征购的方式，重点试办，以观成效。如试验成功，即于1952年秋后扩大征购面，逐渐在全国实行。”[18]陈云认为：“如果继续采取自由购买的办法，我看中央人民政府就要天天做‘叫化子’，天天过‘年三十’。”他说，在实行统购统销以前，也曾认真考虑过，是否会出什么乱子。“但是，回过头来想一想，如果不这样做又怎么办？只有把外汇都用于进口粮食。那么办，就没有钱买机器设备，我们就不要建设了，工业也不要搞了。”[19]因此，中国政府在开始执行第一个五年计划后不久，即1953年10月，宣布对粮食、棉花等农产品实行“统购统销”，即计划收购和计划销售制度。

在存在成千上万户独立农户的条件下实行统购统销，用政府规定的价格从千家万户农民手中收购农产品，是有很大困难的。由于统购价格通常低于市场价格的水平，政府的征购受到个体农民的强烈抵抗，而政府很难加以控制。于是，在1954年出现了“家家谈粮食，人人说统购”的全国性风潮。这一风潮清楚地表明，不把农民组织在国家控制的集体经济组织中，就很难从农民手中拿到足够的资金、粮食和农产品原料。这使毛泽东在1955年夏季发动了农业合作化的“社会主义高潮”。

这次运动以批判邓子恢为代表的“右倾路线”开始。在政治运动的强大压力下，只用了大约一年的时间便废除了农业的家庭农场制度，实现了“高级合作化”。1955年夏，全国还只有500个高级农业生产合作社，入社农户占全国农户总数的3.45%。在发动合作化运动17个月以后的1956年末，高级社已有54万个，入社农户占全国总农户的88%。到1957年冬，政府宣布实现了合作化，全国有近1.2亿个个体家庭农户被组织成为75.3万个高级农业生产合作社。[20]

在实现合作化以前，中国农村存在少量以土地参与分红的初级农业生产合作社为主要形式的互助合作组织。在社员自愿加入并拥有自由退出的权利的条件下，这些互助合作组织能够通过如林毅夫所说的“自我实施的协约”来解决对劳动的度量和监督的问题[21]，因而具有一定的制度效率，农业生产也是不断提高的。1955年的“合作化高潮”改变了合作社

的性质，合作社由自愿加入变为在“大批判”的社会强制下组建，实质上是准国有制的经济组织。

在高级农业生产合作社中，个体农民的财产已经合并为不可分割的集体财产，在社员不能自由退社以及合作社由“干部”进行管理和支配产品的条件下，除了国家不包工资分配外，它已经与国营企业没有区别。同时，粮食和其他农产品都掌握在干部手里，不怕农民不向国家交售。

不过，这些农业生产合作社细小分散，每个合作社只有一两百个农户，全国有75万多个合作社，基层政府很难直接控制。为了“便于领导”[22]，中共中央在1958年3月30日发布指示，要求把小社并成大社。1958年6月进一步号召把高级社合并组成“一大二公”“政社合一”“工农商学兵五位一体”的人民公社。[23]由此在全国掀起了“大办人民公社”的运动。1958年秋季在全国范围内实现了人民公社化。

人民公社最初实行“一级核算”即单一的公社所有制，原来的高级社并入公社，成为公社和生产大队下属的三级机构——生产队[24]，它们拥有的土地和其他生产资料都无偿地转归公社所有，由公社统一支配；全公社的劳动力则按照军事编制归公社统一调配。在这种产权制度的基础上，实行公社统一经营，统一分配，统负盈亏。在公社化的条件下，农民被编进了公社这个具有严整纪律的军事化组织；连一日三餐，也要“组织起来”，在公共食堂进行。

专栏 3.1 人民公社化运动

1958年7月1日，毛泽东的秘书、中共中央政治局候补委员陈伯达在北京大学庆祝“七一”中共建党37周年大会的讲演中，传达了毛泽东的一段“最新指示”：“我们的方向，应该逐步地有次序地把‘工（工业）、农（农业）、商（交换）、学（文化教育）、兵（全民武装）’组成一个大公社，从而构成为我国社会的基本单位。”随后，中共中央政治局作出决议，确认“人民公社将是建成社会主义和逐步向共产主义过渡的最好的组织形式”；“共产主义在我国的实现，已经不是什么遥远将来的事情了，我们应该积极地运用人民公社的形式摸索出一条过渡至共产主义的具体途径。”

于是全国农村迅速兴起了“人民公社化运动”：将高级农业生产社合并为人民公社；原高级社的一切财产交给公社；社员也全部交出自留地，并将私有房基地、牲畜、林木等生产资料悉数上交，归公社所有。经过这场“一平二调三收款”的“人民公社化运动”，到1958年10月底，全国原有的74万多个高级社已经被改组为2.6万个人民公社，平均28.5个高级社合并成一个人民公社，每个公社平均有4 500多农户。公社下设生产大队，作为管理生产、进行经济核算的单位，盈亏由公社统一负责；在分配上，除实行固定工分制外，还实行粮食供给制，即不论每户劳动力多少，都按照人口定量免费供应粮食，并以生产队为单位组织公共食堂，所有社员都必须在公共食堂领取饭食，严禁在家开伙。

但是，人民公社化运动很快就造成了灾难性的后果。1959年全国的谷物产量下降了15%，1960年又降了10%。1960年，城乡人均粮食消费量由1957年的203公斤下降到163.5公斤，下降了19.5%；农村人均粮食消费量更是下降了23.4%。于是，在城市居民中普遍出现了由于营养不良引起的浮肿病。在农村，更使2 000万～4000万人因饥饿而死亡（见本书第2章2.1.3）。这样，农业就成为计划经济体制下受伤害最深的部门。人民公社的合法性受到了广大农民的质疑。形势迫使政府调整原来的政策。

1959年2月，中共中央政治局郑州会议决定将人民公社的规模划小，公社总数由原来的2.6万个增加为7.5万个；同时，决定把公社所有制改为以生产队为基础、分级领导的体制，生产队的平均规模为100～200户，相当于高级社。1960年11月，中共中央决定赋予生产队下属的生产小队（平均规模约为20～30户，相当于原来的初级社）小部分所有权。1962年2月，中共中央决定将原来的生产小队改称为生产队（同时将原生产队改称为生产大队），并以之作为人民公社的基本核算单位。

1961年5月，中共中央工作会议修订的《农村人民公社工作条例》修改了原来社员只能在公共食堂吃饭的规定，改由社员自己决定。同时，社员被允许经营少量自留地和小规模的家庭副业。不过，1962年毛泽东在北戴河中央工作会议上批评“三自一包”[自留地、自由市场、（个体工商业户）自负盈亏和包产到户]是“复辟资本主义的黑暗风”以后，自留地再次被作为“资本主义尾巴”遭到取消。

1976年“十年动乱”结束之后，从安徽和四川两省开始，农民自发地要求实行包产到户。1980～1982年期间，农村普遍实行了家庭承包经营制度，同时实行政社分设。到1984年，占全国99%以上的农村地区完成了政社分设，建立了9.1万个乡（镇）政府，同时成立了92.6万个村民委员会。这样，人民公社也就不复存在了。

根据国家经济体制改革委员会编：《中国经济体制改革十年》（北京：经济管理出版社、改革出版社，1988年）和其他材料编写。

3.2.2 “人民公社”制度下中国农村的基本状况

在政府控制农产品的生产、销售和定价权的情况下，政府从20世纪50年代开始通过工农业产品剪刀差等多种形式，从农业取得大量收入。

据有关部门测算，1951～1978年间，农民以税收形式给国家提供了978亿元，以工农业产品剪刀差形式给国家提供了5 100亿元；同期国家对农业的投资仅为1 763亿元，收支相抵，农民共为工业化提供净积累多达4 340亿元。1962～1978年的16年间，粮食生产只有5年略有盈利，每亩[25]平均盈利仅为2～5元，其余年份均出现亏损，就连简单再生产也难以维持。1957～1978年的21年间，农民年人均收入由73元增加到133.6元，平均每年增加2.9元，扣除物价提高因素，实际纯收入平均

每年增加1元。[26]国家一级财政收入中，直接或间接来自农业的约占一半，1952~1978年的20多年间，农副产品及其加工品的出口额占外贸出口额的62.6%~90.6%。[27]农民创造的大部分收益被国家拿走。[28]

由于“人民公社化”运动和“大跃进”运动造成了生产下降、粮食短缺等严重的经济困难和社会灾难，政府不能不对人民公社和农业政策作出调整。从1959年2月的中共中央政治局郑州会议开始，人民公社实行了“生产队所有制为基础，分级所有”的体制，基本核算单位也从公社逐步下移。1962年2月，中共中央发出《中共中央关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》，决定人民公社实行以生产小队（这时已改称生产队）为基本核算单位的“三级所有，队为基础”的体制。这种体制一直维持到1976年“文化大革命”结束。

虽然经过了以上调整，农业的经营体制和农村政策仍然未能改变其不利于生产力发展和不受农民群众欢迎的基本状况。对于合作社时期和人民公社时期中国农民、农业和农村的基本情况，中共十一届四中全会曾经作出了如下的估计：“从一九五七年到一九七八年，全国人口增长三亿，非农业人口增加四千万，耕地面积却由于基本建设用地等原因不但没有增加，反而减少了。因此，尽管单位面积产量和粮食总产量都有了增长，一九七八年全国平均每人占有的粮食大体上还只相当于一九五七年，全国农业人口平均每人全年的收入只有七十多元，有近四分之一的生产队社员收入在五十元以下，平均每个生产大队的集体积累不到一万元，有的地方甚至不能维持简单再生产。”[29]

具体的情况，可以从以下几个方面说明：

第一，政社合一制度（包括户籍制度、粮票制度、口粮制度以及政治思想控制等）的确立，使农民失去了支配自己财产、劳动和产品的权利乃至人身自由。生产什么、生产多少、生产资料由谁供应，直到每月吃多少斤粮食，其中粗粮、细粮各占多少，甚至可不可以进城访友购物，都一概由政府和干部说了算。计划层层下达，各级干部催种催收、分钱分粮，作为生产主体的农民只能被动接受；政府对粮、棉、油菜籽等主要农产品实行统购统销，由国营商业部门和准国营的供销社垄断经营，严禁农民从事长途贩运等商业活动。

第二，以激励方式而论，在高级社时期，对社员实行评工计分制度。[30]到了人民公社时期，大多数地方采取了“死分死记”、固定工分的做法：生产队为年龄相仿、性别相同的劳动者制定了相同的工分标准，然后按出工日数计工。在人民公社“出工一窝蜂，干活大呼隆”的集体劳动中，“干多干少一个样，干好干坏一个样”。于是，“搭便车”成为一种普遍现象，打击了农民的劳动积极性。

第三，从农民收入看，他们终年劳累，收益却极低。即使在没有出现大灾的年份，温饱往往也难以得到保障，更没有储蓄可言。1978年还有约2.5亿农民，即全体农村居民的30.7%处于赤贫状态。[31]

3.3 农业承包经营（“包产到户”）的推行和效果

农民是“一大二公”体制的主要受害者。他们一有机会就要求退回到“单干”的经营制度去。从1956年实现合作化到1976年“文革”结束前，农民“包产到户”的努力曾经三起三落，直到20世纪80年代初期，各种形式的农业承包经营（“包产到户”）制度才得到广泛普及，并使中国经济面貌发生了根本性的转变。

3.3.1 1976年以前“包产到户”的三起三落[32]

“包产到户”是我国农村改革中一项发挥了重大作用的制度安排，但正如本章3.1.1节指出的，在中国农业发展历史中，早就有过这类将小规模的家庭经营与较大规模的地产联系起来的制度安排。所以，土地转归集体所有以后，农民往往很自然地还希望自己能够包租集体的土地，建立自己的家庭农场。但是，农民的这种诉求遭到了坚决的拒绝和严厉的镇压。于是，就有了1976年之前“包产到户”的三起和三落。[33]

下面简略地考察一下这三次“包产到户”的来龙去脉。

第一次“包产到户”浪潮发生在1956年秋季，即高级社刚刚普及不到一年时间。当时农村自发地出现了包产到户、按农业最终产量来计算社员报酬的做法。这种做法最先产生于浙江温州、安徽芜湖和四川成都等地区。其中温州地区有1 000多个高级社17.8万农户实行了“包产到户”，占全区农户总数的15%。时任中共温州专区永嘉县县委副书记的李云河总结该县燎原社“包产到户”的经验，写了一篇题为《“专管制”和“包产到户”是解决社内主要矛盾的好办法》的文章，发表在《浙江日报》上[34]，并得到县委的支持。

1957年夏开展“反右派运动”以后，中共中央发出指示，要求在全国农村进行“社会主义和资本主义两条道路的大辩论”。在批判斗争中，“包产到户”被贴上“走资本主义道路”的标签。10月9日，《人民日报》发表《温州专区纠正“包产到户”的错误做法》的报道说：中共温州地委在8月中旬召开的扩大会议上对“包产到户”开展了批判，决定“坚决、彻底地纠正这种错误做法”。温州专区各县也在干部中开展了批判“大辩论”，许多干部遭到批判和处分。李云河被打成“右派分子”，下放劳动改造。全区因参加“包产到户”被判刑的多达20余人。在此期间，《人民日报》和各地党报也纷纷发表文章，对“包产到户”进行严厉的批判。

第二次“包产到户”浪潮发生在1959年。在人民公社化运动中和实现公社化以后，农村大刮“共产风”“浮夸风”“命令主义风”“瞎指挥风”和“干部特殊化风”，农民深受其害。眼看着农业生产和农民基本生活很难维持，一些地区为谋求自救之道，就在把基本核算单位下放到生产小队的同时，搞起了“包产到户”。但是，这些地方刚刚开始实行“包产到户”，就遇上了庐山会议后的“反右倾运动”。于是，它就被当做“右倾机会主

义”的重要表现受到批判。11月2日，《人民日报》发表评论员文章，说是“1959年5、6、7三个月中国农村出现了资本主义的幽灵，要把人们拖回‘一小二私’的互助组或者单干户的老路上去。”这篇评论员文章认为：“‘包产到户’是右倾机会主义的主张和活动。”“‘包产到户’是极端落后、倒退、反动的做法。”因此，“‘包产到户’这种毒草必须连根拔掉，统通烧毁，一个‘点’也不许留！”《光明日报》也在12月4日发表《“包产到户”是右倾机会主义分子在农村复辟资本主义的纲领》的署名文章，把“包产到户”的性质提高到“复辟资本主义的纲领”的高度。许多支持农民“包产到户”要求的干部也被戴上了“右倾机会主义分子”的帽子。

时间没过多久，这些极“左”做法的恶果就全面暴露出来了。农村的情况尤其严重，出现了全国范围的大饥荒（见本书第2章2.1.3）。

在这种情况下，出现了第三次“包产到户”的浪潮。当时，一些地区的农民饥寒交迫，非正常死亡大量发生，集体经济已经完全没有力量维持社员的基本生存条件。在这种情况下，安徽省原来也是头脑发热的领导人开始冷静下来，采取了“定产到田、责任到人”的办法，希望依靠这种办法恢复农业生产和维持农民的生计。到1961年3月，实行“责任田”的农村人民公社生产队，已经占到安徽农村生产队总数的39.3%。其他一些地方也采取了类似的做法。

但是，毛泽东认为人民公社实行“三级所有、队为基础”，把基本核算单位降到生产小队，就能在集体经济的范围内解决农民缺乏积极性的问题，而“包产到户”属于私有性质，是绝不能接受的。所以，在1961年11月中共中央发出的《中共中央关于在农村进行社会主义教育的指示》中明确指出：“目前在个别地方出现的包产到户和一些变相单干的做法，都是不符合社会主义集体经济的原则的，因此也是不正确的”，“要逐步地引导农民把这些做法改变过来。”在1962年1月召开的中央工作会议（即“七千人大会”）上，毛泽东批评了中共安徽省委负责人支持农民搞“责任田”的做法。3月20日，安徽省委作出《关于改正“责任田”办法的决议》。但是也有一些领导人认为，“包产到户”不失为当时形势下可以选择的一种办法。例如，1962年6月下旬中共中央书记处开会听取华东地区的汇报，与会人员中赞成和不赞成“包产到户”的各占一半。邓小平在会上引用四川农民的话说：“不管黑猫黄猫，能逮住老鼠就是好猫。”会后，陈云和邓子恢也向毛泽东提出，有些地方可以用“包产到户”的办法来调动农民的积极性，以迅速恢复农业生产。[35]

这么多的党内领导都同意实行“包产到户”，使毛泽东十分震怒。于是，他在1962年8月的中央北戴河工作会议和9月24～27日召开的中共八届十中全会上，发表了“重提阶级斗争”的多次讲话。在这些讲话中，他严厉地批判了所谓“复辟资本主义”的“单干风”“翻案风”“黑暗风”，提出了阶级斗争要“年年讲、月月讲”。1963年5月20日，中共中央发出《中共中央关于目前农村工作中若干问题的决定（草案）》，认为中国农村中出现了严重的、尖锐的阶级斗争情况，提出了“任何时候都不可忘记阶级斗争、不可忘记无产阶级专政”，“阶级斗争，一抓就灵”等口号，

决定要在全国农村开展大规模的社会主义教育运动。这个政治运动，正是十年“文化大革命”的序曲。

3.3.2 1980年以后“包产到户”（“包干到户”）的迅速普及

十年“文化大革命”结束以后，面对满目疮痍的农村经济，安徽等省的党政领导焦急地寻求摆脱困境的道路。一些地区的农民再次提出“承包”的要求，这次努力终于得到了一些较为开明的领导干部的支持。

当时各地出现的农业承包制度存在“包工到组”“包产到户”“包干到户”（又称“大包干”）三种最主要的形式。[36]我们现在通常称为“包产到户”的，其实是“包干到户”（“大包干”）这种形式的“承包制”。

“包工到组”是集体经济内部的一种劳动组织方式和劳动报酬分配方式。它的基本做法是：生产队将规定了工作时间、作业质量和报酬标准的作业量包给作业组，并根据承包者完成任务的好坏给予报酬。由于工作的数量、质量和应得报酬都有明确的规定，而且作业组通常可以自愿组合，所以它与“大呼隆”的作业形式相比，能够减少监督费用和“搭便车”行为，较好地调动起劳动者集体的生产积极性。

“包产到户”是集体经济内部的另一种劳动组织方式和劳动报酬分配方式。它的特点是，改变了对劳动的考核方式，由直接计量劳动的数量和质量改为通过产出计量劳动的数量和质量。它的基本做法是：作为土地所有者和农业经营者的生产队将规定了产出要求的土地发包给农户耕作，收获的包产部分全部交给生产队，超产部分全部留给承包户或由承包户与生产队分成。“包产到户”与“包工到组”的区别是：（1）绕开了农业中阶段劳动成果不易考核的难题，由承包生产过程的某一个阶段扩展到承包整个生产过程；（2）绕开了作业中的劳动监督难以实施、“搭便车”行为难以制止的难题，将承包主体由作业组群体改为单个农户。

“包干到户”意味着农业经营方式的根本改变，由集体经营改为农户在承包（承租）来的土地上经营自己的家庭经济，被人称做“分田单干”。它的基本做法是：作为土地所有者的集体（一般由村委会代表）按人口多少或按劳动力多少将土地发包给农户经营；农户按承包合同完成国家税收、统派购或合同订购任务，并向生产队上缴一定数量的提留，用作公积金和公益金等，余下的产品全部归农民所有和支配。“包干到户”和“包产到户”的最大区别是取消了生产队统一经营和统一分配，“交够了国家的，留足了集体的，剩下全是自己的”。

专栏 3.2 安徽凤阳小岗村农民的契约

1978年，安徽9个月没下过透雨，出现了百年不遇的大旱，秋种无

法进行。针对这种情况，中共安徽省委决定让农民“借地度荒”，即由集体借给每个农民三分地种菜；对能够播种小麦的土地只要能够种上就不计征购；利用荒岗湖滩种植粮油作物，谁种谁收。凭着“借地”的缘由，“包产到户”找到了复活的机会。

这年秋季，安徽滁县地区的一些公社采取了“包产到组”形式的联产承包责任制。他们把这种做法称为抵御旱灾的“秘密武器”。

更进一步的做法是滁县地区凤阳县梨园公社小岗生产队带头实行的“包产到户生产责任制”。有20户人家的小岗生产队，先分成4个作业组，没有干好。又分成8个作业组，还是干不好。刚担任生产队副队长的严宏昌去向老农关庭珠请教。关庭珠说：“1961年的‘救命田’很中用，一干就增产。”严宏昌说：“好，就那么干，干脆一杆子包到户！”在社员大会上，严宏昌说：“咱们干脆承包到户，秋后打下粮食，交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的，再不用记工分了。”参加会议的人一致叫好。到会的21位农民，在下面的字据上3人盖了私章，18人按了手印：

1978年12月 地点：严立华家

我们分田到户，每户户主签字盖章，如以后能干，每户保证完成每户全年的上交公粮，不在（再）向国家伸手要钱要粮。如不成，我们干部坐牢杀头也甘心。大家社员们保证把我们的小孩养活到18岁。

当年，小岗生产队粮食产量即达到13万多斤。这一事件后来就成为中国经济体制改革的突破性标志。1979年，中共安徽省委又将肥西县山南公社自发实行的包产到户正式定为试点。

根据杨继绳《邓小平时代——中国改革开放二十年纪实》上卷（北京：中央编译出版社，1998年）编写。

以“大包干”为主要形式的“包产到户”浪潮首先在安徽兴起。1978年末，安徽实行“包产到户”的生产队达到1 200个，1979年又发展到3.8万个，约占全省生产队总数的10%。四川、贵州、甘肃、内蒙古、河南等地的“包产到户”也有了相当规模的发展。

但是，当时的中央领导仍然谨守“两个凡是”的原则，自然就不会允许毛泽东所反对的“包产到户”。1978年12月的中共十一届三中全会所审议的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》也没有能够摆脱极“左”的思维定势，规定了“不许分田单干”和“不许包产到户”。1979年9月中共十一届四中全会正式通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，把“两个不许”改为“一个不许、一个不要”，即“不许分田单干”和“不要包产到户”。“包产到户”由“不许”改为“不要”，口气比较缓和了；“分田单干”即“包干到户”仍然严格禁止。[37]

在1978年12月中共十一届三中全会后的思想解放运动中，“两个凡是”的方针受到了批判。1980年2月中共十一届五中全会选举胡耀邦担任

中共中央政治局常委、中央委员会总书记，主持中央工作。这意味着邓小平掌握了实际的领导权。但在各级党政机关仍有不少人坚持反对“包产到户”，认为这“无异于背弃社会主义道路”。

1980年5月31日，邓小平在同中央负责工作人员谈话中，明确肯定了一些地方进行的“包产到户”和“大包干”试验。[38]同年9月，中共中央印发省、自治区、直辖市党委第一书记专题座谈会纪要（中发〔1980〕75号）《中共中央关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》。这份文件强调，推广责任制要因地制宜、分类指导，“允许有多种经营形式、多种劳动组织、多种计酬办法同时存在”。“凡是有利于鼓励生产者最大限度地关心集体生产，有利于增加生产，增加收入，增加商品的责任制形式，都是好的和可行的，都应加以支持，而不可拘泥于一种模式，搞一刀切。”“在那些边远山区和贫困落后的地区，长期‘吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济’的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定。”这一文件下发后，多种形式的承包责任制都有所发展。其中发展最快的是“双包”，即“包产到户”和“包干到户”。

1982年1月，中共中央、国务院发出的关于农村经济政策的第一个“1号文件”[39]中更明确地指出：“一般地讲，联产就需要承包。”包工、包产、包干三者中，“包干”“取消了工分分配，办法简便，群众欢迎”。这就使“包干”的存在有了正式的政策依据。

在这两份中央文件的指导下，“包产到户”和“包干到户”的经营方式迅速推广。1982年末，实行“双包”的生产队已占到全国生产队的93%，其中大部分是“包干到户”。[40]“包干到户”成为家庭联产承包制的主流，标志着中国农业实现了由人民公社集体经济制度到农民在“承包”土地上建立的家庭农场制度的过渡。

中国农村经营制度变革之所以能够在极短的时间内得以实现的主要原因是：（1）“承包制”是中国农民比较熟悉，也最容易接受的一种农业经营制度安排。在保持集体所有的土地制度不变的情况下，让农民在“包”（租）来的土地上建立自己的家庭农场，是一种最便捷的选择。“包产到户”正是这种农业经营方式。（2）向承包经营制转化没有严重的社会障碍。在向承包经营制转变中不但农民有得无失，其他社会集团的利益也不会受到大的伤害，因此这一变革易于被社会所接受。对农民而言，在计划经济体制下，农民和工人不同，他们不能得到像城市职工那样的福利保障。农民向来都是要由自己承担风险，对自己的生活负责，而没有“大锅饭”可吃。所以，在从集体经济向家庭承包经营制的转变中，他们几乎没有损失。而对于农村干部而言，“文化大革命”的巨大灾难使中国社会濒临崩溃，一些务实的农村干部也认为应当支持农民的制度创新。与此同时，“包产到户”不会使他们失去多少权力和利益，相反还会使他们的家庭和自己增加收益，因而不少干部在家庭承包制的制度创新中，起到了良好的作用。

3.3.3 “包产到户”促使农业产出迅速增长

20世纪70年代末80年代初，在中国普遍推行的家庭承包经营制，极大地促进了农业的发展（表3.1）。

表3.1 主要农产品产量变化（1978～2010）（万吨）

	粮食	棉花	油料	糖料	猪牛羊肉	奶类	水产品
1978	30 477	217	522	2 382	865	—	466
1980	32 056	271	769	2 911	1 205	137	450
1985	37 911	415	1 578	6 047	1 761	289	705
1990	44 624	451	1 613	7 215	2 514	475	1 237

（续表）

	粮食	棉花	油料	糖料	猪牛羊肉	奶类	水产品
1995	46 662	477	2 250	7 940	3 304	673	2 517
2000	46 218	442	2 955	7 635	4 743	919	3 706
2005	48 402	571	3 077	9 452	5 474	2 753	4 420
2010	54 641	597	3 239	12 045	6 121	3 570	5 366

资料来源：《中国统计年鉴》。

1984年，全国粮食总产量达到创纪录的40731万吨，比1978年增长33.6%，年平均增长4.95%；棉花总产量达到625.8万吨，比1978年增长1.89倍，年平均增长19.3%；油料总产量达到1　191万吨，比1978年增长1.28倍，年平均增长 14.7%；糖料总产量达到 4 780 万吨，比1978年增长1.01倍，年平均增长12.3%。[41]据林毅夫的测算，各项农村改革对1978~1984年的农村产出增长贡献率总和为48.64%，其中，承包经营制的贡献为46.89%。[42]从1978年到1984年，农业生产发生了新中国成立以来从未有过的变化。

农业制度创新也为畜牧业以及水产业的快速发展提供了条件。1988年全国猪牛羊肉总产量达到2　193.6万吨，比1978年增长1.56倍，年均增长9.9%，相当于1978年以前26年平均增长率的2.75倍；奶类产量418.9万吨，比1980年增长2.06倍，年均增长11.857%；就水产业来看，1988年全国水产品产量1　060.9万吨，比1978年增长1.28倍，年均增长8.6%。[43]农牧渔业产品的增长，极大地提高了人民生活水平。1988年全国平均每人占有粮食362公斤，棉花3.8公斤，油料12.1公斤，猪牛羊肉20.2公斤，水产品9.7公斤，比1978年分别增长13.5%、65.2%、120%、124%和98%。[44]

3.3.4 农民生活水平的提高和财产的增加

随着农业的快速发展，我国农民收入也有了大幅度的增长。农村年人均纯收入由1978年的134元增加到1985年的398元、1990年的686元和2010年的5 919元（表3.2）。[45]

表3.2 农村居民家庭人均总收入和纯收入（1978～2010）（元）

	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
总收入	152	216	547	990	2 338	3 146	4 631	8 120
纯收入	134	191	398	686	1 578	2 253	3 255	5 919

资料来源：《中国统计年鉴》各年、《中国农村统计年鉴》各年。

人均收入的迅速增长，使我国农村从1978年的2.5亿绝对贫困人口、贫困人口发生率30.7%下降到2007年末的1　479万人、贫困人口发生率1.6%。随着人均收入水平的提高，农民在温饱问题解决之后，食品消费支出占生活消费支出的比重即恩格尔系数明显下降，从1978年的67.7%降低到2007年的43.1%，这表明农村居民从总体上说过上了温饱有余的生活。[46]

“包产到户”对农民收入产生的一项具有深远意义的影响在于，农民从没有财产权利到拥有自己的财产权利。

在农村改革以前，农民们家徒四壁，除了住宅（不含宅基地）以外，几乎没有自己的财产。1978年全国农业人口平均每户财产估价不超过500元。集体财产也少得可怜。当年全国农村集体所有经济的固定资产总共只有720亿元，平均每个劳动力不到240元。[47]

实行家庭承包经营制改革以后，我国农民的资产有了巨大的增长，到2006年，中国农村居民家庭拥有固定资产原值达到19288亿元，平均每户7　647.1元，其中50.7%为农业资产，18.7%为牧业资产，12.1%为交通运输仓储等资产，7.2%为制造业资产。[48]固定资产投资增长更能说明问题。从1981年到2006年，农村集体单位固定资产投资由83.7亿元增长到12193.3亿元，名义上增长了144.7倍，农民个人固定资产投资由166.3亿元增长到4 436.2亿元，名义上增长了25.7倍。[49]改革以后，农民获得了三种形式的财产权。一是私人财产，主要由存款[50]、私宅、家用生产资料和生活资料构成。二是承包期间的土地使用权。土地所有权尽管属于集体，但由于其经营权归农民，由农民长期承包，使农民获得了前所未有的收益权利。三是农民支配自己的人力资本的权利，在流动和择业的过程中，其观念、意识有了很大改变，素质有了很大提高。

3.3.5 乡镇企业异军突起和农村富余劳动力转移

“包产到户”还有一个重大的影响，就是促成了乡镇企业的“异军突

起”，大大加快了中国的工业化和城市化进程。

世界各国工业化的经验和发展经济学的理论分析表明，实现农村富余劳动力向城市非农产业的转移，是工业化和现代化的一项基本内容，也是提高农民生活水平的一条有效途径。解决这一问题的速度快慢，在很大程度上决定了各国工业化进程的差别。例如，美国农业人口占全部人口的比重在 1870 年还有 50.0%，1920 年大体实现工业化时降到30.1%，1955年又进一步降到11.6%，到2005年该比重仅为1.9%。日本农业人口比重在1870年高达70.1%，1950年降到48.3%，到2005年，该比重仅为2.9%。韩国在1963年农业人口比重高达63.2%，1995年已降到12.5%，2005年降到6.4%。[51]

同工业化国家相比，中国人口基数大，农民人数众多，耕地不足，每个农民占有的资源有限。首先是土地资源数量太少。劳动报酬递减的趋势十分明显。因此，农村富余劳动力向非农产业转移的必要性就显得更加突出。如果不能把大量富余劳动力转移出去，不论政府在提高农产品价格等方面采取什么样的措施，农民的收入水平都难以有大的提高，他们的生产和生活条件也很难有大的改善。因此，要解决“三农”（农民穷困、农业停滞和农村凋敝）问题，其根本途径是实现农村富余劳动力向非农产业的转移。

专栏 3.3 二元经济（Dual Economy）模型

很早以前经济学家在研究经济发展过程时，就认识到在这一过程中工业和农业互动关系的重要意义。最先用一个简化模型来说这两个部门之间的基本联系的是李嘉图（David Ricardo, 1772~1823）。他在1817年出版的《政治经济学与赋税原理》中设计了影响深远的第一个“两部门模型”，分析了工农两个部门间的互动关系：（1）农业部门存在收益递减规律；（2）工业部门吸收农业部门大量存在的剩余劳动力，一般不会引起城市或乡村工人工资的上升。

20世纪50年代，一些荷兰经济学家在研究荷属东印度经济时指出，荷属东印度经济中存在“从外国输入的现代部门”和“土生土长的传统部门”之间的矛盾冲突。

诺贝尔经济学奖获得者刘易斯（William Arthur Lewis, 1915~1991）是这种“两部门模型”或“二元经济模型”的集大成者。刘易斯认为，发展中国家经济的一个基本特征，是“弱小的资本主义部门”（刘易斯所说的资本主义与社会制度或所有制成分无关，而是指雇佣工人、创造利润，并再生产资本的经济）和“强大的传统农业部门”或“自我雇佣的农业”并存。在这种二元经济中，传统农业部门存在着大量的剩余劳动力，同时随着人口的迅速增加，劳动力的供给会异常充足。这样，在资本主义的工业部门中，工人的工资就不会是由工人的边际生产力和劳动力市场的供求关系来决定的，而是由传统农业部门农民的平均收入来决定的。只要工人的工资略高于农业部门的人均收入，农业部门

的剩余劳动力就会源源不断地涌入工业部门。在这种情况下，非农业部门的就业和产出增加，并通过资本积累而得以扩大。只有农业部门的剩余劳动力都被工业部门所吸收，农业部门劳动者的工资才会提高，整个经济才会转入现代增长。

美国经济学家古斯塔夫·拉尼斯（Gustav Ranis, 1924~2013）和费景汉（1923~1996）发展了刘易斯的“二元经济理论”，对剩余劳动力从庞大的“自然经济的农业部门”到“比较小的但不断商业化的工业部门”的转移过程作了更深入的分析。

根据吉利斯等（1996）：《发展经济学》（北京：中国人民大学出版社，1998年）和其他资料编写。

在“文化大革命”结束前，中国政府采取户籍制度，隔绝城乡，通过政府主导的强制积累方式实现工业化，“农转非”（农业户口转为非农业的城市户口）受到控制。即使农村发展一些“社队企业”，也必须遵循“三就地”（就地取材、就地加工、就地销售）的原则，也就是说，不能发展面向广大市场的加工业，而要把自己的生产限制在自给性经营的范围内。为了防止农村“自发的资本主义势力”[52]的滋生，政府还一直对“社队企业”采取政治的、经济的等各种手段，力图把它们的发展严格限制在自然经济的范围之内。[53]从这个意义上说，“社队企业”或许属于“二元经济”的“传统的自然经济部门”（natural traditional sector），而不是二元经济理论所谓的“现代部门”。[54]因此，农业积存了大量的剩余劳动力。

“包干到户”意外地使得从“社队企业”演变而来的乡镇企业蓬勃发展起来，这为农村富余劳动力就业开辟了新的门路。经过多年持续高速成长，到20世纪90年代中期，乡镇工业在我国的工业生产中已经三分天下有其一，占据了举足轻重的地位。从数字上说，1978年，“社队企业”创造的增加值只占当年全国国内生产总值的5.7%，1990年乡镇企业的这个数字已上升至13.4%，2000年又上升至27.4%。

虽然改革开放初期的大部分乡镇企业是从“社队企业”演变而来，但与“社队企业”明显不同的是，在普及家庭承包经营制的农村制度环境中，乡镇企业的迅猛发展获得了强有力的推动。这可以从三个方面得到说明：首先，家庭承包经营制的推行，使农村剩余劳动力从原来在人民公社体制下的隐蔽状态中显现了出来，并且合法地拥有了向非农产业流动的自由。这一方面为乡镇企业的发展提供了充足的劳动力供给；另一方面也使农村中的各种“能人”得以发挥出自己的创造精神，而这正是熊彼特（Joseph A. Schumpeter, 1883~1950）所说的“企业家精神”。其次，家庭承包经营制的推行，也解放了长期以来束缚在人民公社体制下的农村生产力，使农业生产有了一定的剩余，可以转化为发展农村工业的积累。最后，农民的生活水平较之实行家庭承包经营制之前有了提高，消费需求增加，而且打破城乡隔离制度后，城乡交流的发展也为乡镇企业的产品开辟了市场。

伴随着乡镇企业的发展，大量农村富余劳动力转移到非农产业部门就业。1980~1990年，农村非农产业吸纳劳动力就业人数从3 057万人增加到8 673万人，增加了1.84倍。[55]在20世纪80年代，政府仍然认为农村企业应当坚持“三就地”原则，希望农民“离土不离乡，进厂不进城”。所以，20世纪80年代，农村劳动力的转移主要是在农村内部实现的，其中乡镇企业是农业剩余劳动力向非农产业转移的主要渠道。但是沿海地区的乡镇企业往往是在城镇中建立（后来许多城镇发展为大、中、小型城市）的，而转移到城镇中就业的劳动者也突破了“三就地”原则，从事加工和商业等服务。这样，劳动力转移就超出了本地区乃至农村的范围，进入城市，成为所谓的“农民工”。1992年初邓小平南方讲话之后，各地政府都实施了引导农村劳动力在地区之间有序流动的政策。相应地，在20世纪90年代后，农村劳动力转移主要通过跨区域流动和进城打工实现。[56]

表3.3 乡镇企业单位数和就业人数（1978～2010）

	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
单位数（百万个）	1.5	1.4	12.2	18.5	22.0	20.8	22.5	27.0
职工人数（百万人）	28.3	30.0	69.8	92.6	128.6	128.2	141.8	158.9
增加值（亿元）	208.32	285.3	772.3	2 504.3	14 595.2	27 156.2	46 600	106 250

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）、《中国乡镇企业统计年鉴》（各年）。

3.4 后家庭承包制的农村改革前景

农村承包制改革推动了中国农村的进步和农民生活水平的提高，城乡居民收入差距在1978~1989年间出现了缩小的趋势。但是，农民多、土地少这个中国农业的基本问题并没有完全解决，1989年以后农民生活水平提高速度一直落后于城镇居民收入增长速度，农民穷困、农业停滞和农村凋敝的“三农”问题还没有完全解决，这要求农村改革作进一步的努力。

3.4.1 统筹城乡，加快农村富余劳动力转移

正如本章3.3.5所指出的，在二元经济条件下解决“三农”问题的根本出路，在于帮助我国农村富余劳动力尽快到城市工商业中就业，并创造条件帮助进城务工农民尽快转化为城市市民。

自从《中共中央关于1984年农村工作的通知》（中发〔1984〕1号）提出“各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点，允许务工、经

商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”，打开了森严的城乡壁垒后，农民到城市就业变得合法化。此后，城乡统筹的就业制度逐步形成。据国务院发展研究中心估计，1983 年，跨乡镇劳动力流动数量大约有200 万人，1989年增加到3 000万人。上亿的农民转化为城镇工商业从业人员，是农村改革，也是中国改革开放以来取得成就的坚实基础。

根据过去的成功经验，2003年的中共十六届三中全会着重指出，“农村富余劳动力在城乡之间双向流动就业，是增加农民收入和推进城镇化的重要途径。建立健全农村劳动力的培训机制，推进乡镇企业改革和调整，大力发展县域经济，积极拓展农村就业空间，取消对农民进城就业的限制性规定，为农民创造更多就业机会。逐步统一城乡劳动力市场，加强引导和管理，形成城乡劳动者平等就业的制度。深化户籍制度改革，完善流动人口管理，引导农村富余劳动力平稳有序转移。加快城镇化进程，在城市有稳定职业和住所的农业人口，可按当地规定在就业地或居住地登记户籍，并依法享有当地居民应有的权利，承担应尽的义务。”[57]

也有的学者不同意把加快城市化和使农民变市民作为解决“三农”问题的主要途径的主张。他们认为，加快城市化将会造成成千上万失地农民和大量城市贫民窟，并由此引发巨大的社会动荡。因此，还是应当把农民稳住在农村，通过新农村建设来解决“三农”问题。[58]

2005年10月，中共十六届五中全会提出建设社会主义新农村的口号。接着，中共中央和国务院发出《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2006〕1号文件）。这份文件认为，中国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条件，要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，统筹城乡经济社会发展，扎实推进社会主义新农村建设。[59]

自从作出新农村建设部署以来，国家连续大幅度增加了农业、农村基础设施建设投资，全面取消了农业税，扩大了对农民的补贴范围并不断提高补贴标准，在农村普遍实行义务教育阶段“两免一补”政策[60]，在全国普遍建立新型合作医疗制度，建立农村最低生活保障制度等。经过近几年的新农村建设，以水、电、路、气为主的农村基础设施得到明显改善，农村公共服务事业取得了较快发展，农民收入也获得了20世纪90年代以来最快的增长。但是，在开展新农村建设过程中，部分地区还存在着盲目性和片面性，重视“面子”工程，对农村产业建设支持不够；重视政府的作用，对调动和充分发挥社会力量和农民的积极性不够；重视中央政府的作用，地方政府对农村投入不足；重视硬件建设，忽视软件建设，对农民的素质教育、法制教育及基层组织建设等关注不够。最重要的是，新农村建设与国家工业化、城市化的全局结合还不够紧密。比如，建立城乡统一的就业市场、户籍制度、金融制度、均等化的基本公共服务，以及进一步促进农村富余劳动力向城市非农产业的转移和实现“农民工”的市民化等方面相对滞后。

看来，新农村建设还是需要和国家工业化与城市化有更紧密的结合。

要将农村发展与城市化战略结合起来统筹考虑，才能彻底解决“三农”问题。而我们在这两个方面还有许多工作要做：

第一，加快农村富余劳动力到城市工商业就业。

从农村转移到城市工商业就业，对农民来说通常还是一个坎坷的历程。不少城市以优化产业结构、提升产业竞争力等理由，对外来务工人员在学历和从业资格证书等方面出台许多限制农民进城就业的规定，包括各种“许可证”、“上岗证”等要求；进入21世纪后，国民经济结构出现了大型化和重化工业化的趋势，对新增劳动力就业非常不利，劳动力转移速度明显放慢；城市化过程存在大、中型城市和小城市发展不协调的问题，也限制了吸收劳动力就业的能力。

进一步推进农村富余劳动力转移到城市工商业就业，需要大力改善城市就业环境。尽快消除城市为限制农民进城制造的各种障碍，进一步落实《中共中央、国务院关于做好2002年农业和农村工作的意见》中关于对农民进城务工要公平对待、搞好服务的规定；进一步便利和支持吸纳新增就业能力强的工商业发展，特别是民营中小企业、服务企业，减少进入障碍，创造更多的劳动力转移和就业机会；调整现有城市化战略，大力发展中等城市，鼓励农村富余劳动力向城市转移。

第二，加快“农民工”向市民的转变。

长期以来，我国实行的是城乡分割的二元户籍管理制度，在城镇户籍管理制度背后，依附着教育、卫生医疗、住房、养老、最低生活保障、失业保险等远远优惠于农村户籍制度的公共福利政策。由于这种户籍制度，进城农民工既难以落户城市真正变为市民，也难以享受当地市民的公共福利政策。大量进城农民工无法被城市接纳，甚至常常受到体制或政策歧视，劳动权益难以保障，社会保障权利缺失，享受公共服务不平等，参与城市发展的民主权利也无保证，长期处于城市的边缘。这不仅抑制了农村富余劳动力向城镇转移，而且使城市化无法健康进行。进城务工的人口在城市里工作，却不能融入城市，他们离开了土地，而心思还在土地上，这种“生活在别处”的状态导致大量的心理、家庭和社会问题。

创造条件，使这些城市常住人口扎下根来，享受城市居民应有的各项服务，是减少农民数量、实现农村发展的必要举措，也是保持经济稳定和繁荣的长远大计。具体来说，政府需要在完善劳动力市场的基础上，加强和改善就业和再就业培训，发展创业咨询。允许“农民工”组织起来，切实保护其合法权益。加快社会保障制度改革，形成便利跨地区人口流动的最低生活保障制度和养老金保障制度。大力改进对新转移到城市就业人口的住房、教育、医疗保健服务。改善农民工的生活条件，

保障农民工家庭融入城市社会，等等。总而言之，要深入贯彻中共中央、国务院提出的“统筹城乡”“以城带乡”的要求，切实建立起这样的长效机制来。

3.4.2 完善土地制度，维护农民土地权益

家庭承包经营制度不改变土地的集体所有权，但使农民可以在“包”来的土地上建立自己的家庭经济，这对促进农业发展起了重要作用。为了稳定农民对土地承包的预期，中共中央和国务院在过去30年中两次延长了农地承包合同期限。1984年的中共中央1号文件提出土地承包期应在15年以上[61]；1993年《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》提出将土地承包期再延长30年。[62]2008年中共十七届三中全会又提出现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。这些决定受到农民的普遍欢迎。

但是，目前农民的土地承包期的延长并不意味着完全实现了“耕者有其田”的目标。按照现行法律的规定，农村土地归农民集体所有：属于村内两级以上农村集体经济组织的农民集体所有的土地，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营管理；已经属于乡（镇）农村集体经济组织的农民集体所有的土地，由乡（镇）农村集体经济组织经营管理。但在实际操作过程中，农村土地事实上由干部控制，不管农地的征用、占用，还是承包土地的内部调整，以及向集体经济组织以外的单位或个人转让承包经营权，实际上都由干部决定。面对这样的现实，农民并不认为土地是属于他们自己的财产。他们对这种状况十分不满。

既然农民并没有获得承包地的永久使用权，更没有所有权，他们对保护耕地和对土地长期投资缺乏热情。法律和政策又明确土地承包经营权和宅基地不能抵押，也不允许农民房地产跨村交易，资产有限的使用权也就无法转化为可以流动的资本，限制了农民筹集资金创业的能力。

更为重要的是，由于农民土地所有权的缺失，集体土地是否应该出售、土地出售给谁、价格水平怎么定、土地出售收益怎么分配，都不是农民自己说了算，于是农村集体土地屡屡被随意滥占、乱卖，农民无法从土地转让中获得相称的补偿。20世纪90年代以来，工业化和城市化快速推进，农村土地被大量征用和占用，这些土地的“农转非”，许多都是政府利用农村干部有权支配土地而以极低的价格获得的，用以支持庞大的“形象工程”和“政绩工程”建设。农村问题专家于建嵘指出，1990～2002年的13年间，全国非农建设占用耕地达4 736万亩，估计约有6 630万农业人口失去了赖以为生的土地。加之他们获得的补偿金不足以在城市安家和创业，导致部分失地农民成为社会流民。[63]以土地出让收入为例，2005年全国共出让土地面积244.8万亩，出让价款5 505.15亿元，平均每亩出让金为22.9万元，而政府“招拍挂”出让土地每亩平均价格为45.69万元，价差总额达5 680亿元。即使是在报价低的土地出让中，农民获得的收入也只是很小部分，大部分都以税费形式被各

级政府收走。据对上海、杭州、合肥、哈尔滨、南宁等城市的调查，政府各种税费占项目征地成本的60%，而征地补偿安置费只占30%~40%。土地出让价格标准远低于土地市场价格水平，农民所获补偿费远低于各级政府获得的各项税费。[64]

有的经济学家提出，“由于土地是农民的最后保障，土地不能交给农民，只有实际控制在政府手里，否则将引起流民的增加，造成社会动荡的后果”。提醒人们注意我国农民缺乏最低生活保障、需要尽快加以补救的现实情况，无疑是十分必要的。但是，既然承认土地是农民的命根子，就更有必要使农民有权把土地控制在自己手里，不让政府干部为所欲为。

此外，2008年全球金融危机发生以后，数以千万计的农民工回乡后遇到的情况表明，要靠农村的土地为进城务工、经商，特别是那些已经在城市生活多年的前农民提供基本生活来源，是并不现实的。所以，出路还是在于：一方面，尽快实现最基本的社会保障体系的全民覆盖，另一方面，加快农村富余劳动力向城市（包括本地城市）非农产业转移的进程，改善政府对进城务工人员医疗、养老和教育方面的服务，使他们和他们的子女尽快融入城市社会，成为新市民。

从维护农民权益出发，需要进一步完善土地制度，真正实现“耕者有其田”的目标。在具体步骤上，可以通过认可现有承包地的农民永久使用权来实现，并放开对农地抵押和流转的限制。当然，土地产权制度改革必须得到政治、法律等其他方面改革的支持，才能有效保障农民的财产权利不受侵犯。否则，根据过去的经验，土地流转的实现反倒可以成为权势者掠夺农民土地的合法依据。

3.4.3 保证微观活力，巩固粮食流通体制的市场化成果

1998年5月国务院发布《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，粮食流通体制实行“四分开一完善”，即实行政企分开，储备与经营分开，中央与地方责任分开，新老财务账目分开，完善粮食价格形成机制，逐步实现市场化。2001年7月国务院发布《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》，将粮食流通体制向市场化方向推进了一步，放开了浙江、上海、福建、广东、海南、江苏、北京和天津等8个主销区的粮食购销市场。中发〔2003〕3号文件提出，从2004年开始，全面放开粮食收购和销售市场。到此为止，为计划经济体制配套的主要农产品统购统销制度被彻底废除，我国粮棉油、畜禽、水产品等农产品全部实现了市场化。

由于粮食市场具有明显的震荡波动特征，20世纪90年代末期以后，政府建立了农产品价格保护制度，改造、新建了粮棉油等仓储设施，健全农产品进出口和吞吐调节机制。在粮食等主要农产品丰收之年，政府通过实行粮食最低收购价政策，增加粮食储备，适当出口，抑制市场粮

价过度下降，稳定农民收入。在粮食减产之年，在鼓励农民增加粮食生产的基础上，政府又通过减少储备和适当进口增加市场供给，抑制粮价过度上涨。

但是，现有调控遇到的难题是，当经济高速增长来临、通货膨胀严重发生时，为了抑制粮油等主要农产品价格过快上涨，不断减少库存增加市场供给，结果是，尽管农产品价格快速上涨的势头得到抑制，但农业生产资料价格的上升幅度却远远超过农产品价格的上升水平。尽管政府增加了农业生产资料的价格补贴，但仍不足以弥补农民的损失。还有，当一些重要农产品（如猪肉）生产周期从上行阶段转为下行阶段时，市场价格大涨，政府为了稳定市场供给，以补贴等方式扶持农民生产，结果使得这些农产品生产的下行阶段提前结束，上行增产阶段提前到来，市场价格又提前下跌。

当与市场经济相适应的政府调控遇到困难时，人们往往产生一种由政府直接控制价格的冲动。事实表明，这种走回头路的做法是行不通的，还是要坚持市场化改革的方向，巩固粮食流通体制的改革成果。这需要在两个方面作出努力：

第一，培育和发挥农民中介组织在粮食流通中的作用，政府应进一步完善农产品市场流通体系，维护交易双方的合法权益，更好地在农户与公司等经济组织之间发挥协调作用。

第二，区分微观经济与宏观经济，减少对粮食市场的直接价格干预。一般物价水平的持续涨跌都会扭曲资源稀缺程度信号，不利于资源的有效配置，因而宏观经济管理部门及时出台熨平经济周期的措施是非常必要的。但是，政府直接干预粮食和副食品等个别商品的价格的微观干预措施，只会扭曲价格信号，造成资源错配和政府的被动，应当尽力避免。[65]

3.4.4　发展农村专业合作组织，解决小农户与大市场的矛盾

农产品的生产在空间上是分散的，在时间上带有季节性；相反，市场对农产品的消费在空间上是集中的，而在时间上却带有持续性。特别是目前我国农业经营规模很小，单个农户提供市场的农产品商品量十分有限，小农户的供给和大市场的需要之间就存在很大的矛盾。

在改革过程中，政府一度提倡的分散农户与市场联系的形式，是让各类龙头企业，例如外贸公司、大型商业机构与农民建立利益联结机制，将农产品生产、加工和销售相结合，实行专业化生产、企业化管理、社会化服务、一体化经营。据农业部资料，2007年底，中国共有农业产业化组织近17.2万个，带动农户9 511万户。[66]在这种模式下，“公司＋农户”、“公司＋中介服务组织＋农户”等形式发展较快，也取得了明

显的成效。显然，在公司与农户之间，产业化龙头企业一般拥有较强的资金、技术、市场信息方面的优势。它们与众多农户建立了较为稳定的经济联系和利益分享机制。农户按照预购合同规定的价格等条件向公司提供农产品原料或初级产品，供公司加工销售。通常公司还会对农户提供种苗、技术、资金等方面的帮助。这有利于降低农产品的市场风险，增加农民收入，并能促进农业现代化建设。但不容忽视的是，实践中往往出现两种不利的情形：一是相对于有权力背景的公司，农户谈判地位低下，在合作中处于弱势地位，结果公司常常通过合同漏洞、延迟甚至不履约、压级压价等形式盘剥农民。[67]二是面对分散、有自主决策能力的农户，公司在信息的获取和掌握上处于弱势地位，当公司没有权力背景时，它往往因农民不守合约而造成公司利益受损。这两种局面都需要特别注意，尽量减少这类情况的发生。

市场经济国家更普遍采用的个体农户与市场的对接形式，其实是在农业产前、产中、产后服务的各个环节上建立农民合作组织。比如在西欧、北美的许多国家，有80%以上的农场主参加了不同类型的合作社。西欧农产品市场上合作社经营的产品份额占到60%，丹麦的奶制品有90%是由合作社经销的，荷兰合作社销售的花卉、水果、蔬菜分别占到该国市场份额的95%、78%和70%。美国的农业合作社也十分发达，仅谷物销售合作社就有2 000个左右，全国1/3的农场主通过合作社出售谷物，这些合作社控制了美国国内谷物市场60%的市场份额，并提供了全美出口谷物40%的货源，堪萨斯的农田产业合作社、圣保罗的收获联盟、加利福尼亚州的新奇士（Sunkist)合作社，还有遍及多个州的蓝宝石合作社（杏仁加工、销售）也在世界赫赫有名。这些合作社为许多农场主销售谷物、蔬菜、水果等农产品，并提供市场需求信息以及技术信息，是农场主与市场之间的桥梁和纽带，是农场主规避市场风险、保护自身利益的重要途径。

在20世纪50年代中期的“农业合作化运动”中，中国除建立农业生产合作社外，在农村普遍建立供销合作社和信用合作社。但是这种合作社其实和农业生产合作社一样，都是由国家控制的，与国营企业的区别只不过是在这种“集体经济”中，“国家管制但却由农民承担管制后果”[68]。改革开放以后，政府恢复了“文化大革命”期间被正式并入国有经济的供销合作社和信用合作社。但是，它们仍然没有恢复由社员自愿组成、由他们当家作主的合作组织的性质。[69]

直到20世纪末期，全国各地开始出现由农民和其他经营者自发建立的一些新的合作经济组织。这类组织有些被称为“协会”，也有些被称为“各种类型的专业合作社”。由于它们是以市场为导向，完全按照自愿参加、共同经营、民主管理、收益返还的合作制原则建立起来的，受到农民的热烈欢迎。为响应农民对自己的合作社的需求，2002年农业部在全国选出100个专业合作组织、6个地级市以及浙江省作为综合试点单位。2006年，全国人大常务委员会通过了《农民专业合作社法》，对农民专业合作社的成员、组织机构、财务管理、扶持政策等作了全面规定，农民专业合作社从此具备了法人地位。法律和政策环境的改善进一

步促进了农民合作社的发展。目前，全国农民专业合作组织有15万多个，其中，截至2008年3月底，在工商行政管理部门新登记的农民专业合作社有4.3万多个。[70]

农民专业合作组织进一步发展，还必须解决以下几个问题：

第一，健全农民专业合作组织的内部治理机制。目前，不少农民专业合作组织章程内容不完整，规章制度不健全，管理运作不规范，产权关系不清晰，经营和财务管理不公开，农民与合作组织利益关系不紧密，内部主要事务由大户或外部力量控制，所有这一切都影响了农民合作组织的发展壮大。因此，必须完善专业合作组织的章程，规范管理制度，引导农民建立合理、科学的组织结构，进一步明晰产权关系，健全内部民主管理机制，使其真正实现自主决策、自我发展、共同经营、民主管理。

第二，加强对农民专业合作组织的政策支持。各类农民合作组织的发展需要政府的支持。近年来，为了支持农民合作组织的发展，中央和各级地方政府出台了许多扶持和优惠政策，从登记、财政、税收、信贷、用地、运输、人才培训等方面给予了一些鼓励支持政策。但是，从实施效果来看，农民专业合作组织发展过程中依然存在着登记门槛高、财政支持少、贷款难、公共服务缺位、技术供给不足、经营范围限制严格等问题。今后，各级政府需要进一步强化对农民专业合作组织的政策支持，简化审批手续，降低登记门槛，执行各项税收优惠政策，放宽经营范围限制，帮助改善它们的经营环境，支持开展各种形式的技术培训，搞好合作组织的各项服务。由于改革前的中国长期存在官办合作社的传统，政府在加强对专业合作社的政策支持的同时，还必须注意防止直接对合作社发号施令和干预合作社的内部事务。

[1]张培刚（1945）：《农业与工业化》，武汉：华中工学院出版社，1984年，第14~22页；Simon Kuznets（1965）：*Economic Growth and Structure: Selected Essays*（《经济增长和结构：论文精选集》），New York: Norton, 1965, pp.244~245；加塔克（Subrata Ghatak）、英格森特（Ken Ingersent）：《农业与经济发展》，北京：华夏出版社，1987年，第27~75页。

[2]吉利斯（Malcolm Gillis)、波金斯（Dwight H. Perkins)、罗默（Michael Roemer)和斯诺德格拉斯（Donald R. Snodgrass)（1996）：《发展经济学》第4版，北京：中国人民大学出版社，1998年，第410页。

[3]世界银行：《1982年世界发展报告：发展与环境》，北京：中国财政经济出版社，1982年，第43页。

[4]世界银行：《2008年世界发展报告：以农业促发展》，北京：清华大学出版社，2008年，第1页、4页。

[5]马克思（1867）：《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第551页。

[6]马克思（1861~1863）：《剩余价值理论》，见《马克思恩格斯全集》第26卷第二册，北京：人民出版社，1995年，第263页。

[7]考茨基（1899）：《土地问题》，北京：生活·读书·新知三联书店，1955年，第14~15页。

[8]列宁（1899）：《书评》，见《列宁全集》第4卷，北京：人民出版社，1990年，第79~85页。

[9]秦晖（2004）：《马克思主义农民理论的演变与发展》，见武力、郑有贵主编（2004）：《解决“三农”问题之路——中国共产党“三农”思想政策史》，北京：中国经济出版社，2004年。坚持“大生产”优越于“小生产”的论者常常把占有土地的多寡与“大生产”、“小生产”的区分混为一谈。即使按照马克思主义经典作家的观点，区分二者的标准，也应是主要依靠雇佣劳动，还是业主自身的劳动；而“按照土地面积对农场分类，在绝大多数情况下，会对整个农业的发展，特别是农业中资本主义发展得出过于简单粗浅的概念”。[列宁（1915）：《关于农业中资本主义发展规律的新材料》，见《列宁全集》第27卷，北京：人民出版社，1990年，第176~194页。]秦晖在本文中指出，二战结束以来，主要资本主义国家农业中雇佣劳动的比重不升反降。1966~1967年欧共体创始6国的农业中，雇佣劳动包括临时短工在内也仅占农业劳动者的14%。

[10]杜润生（1982）：《家庭联产承包制是农村合作经济的新发展》，见《杜润生文集》，太原：山西人民出版社，2008年，第84~102页。

[11]陈锡文：《中国农村改革：回顾与展望》，天津：天津人民出版社，1993年，第57~60 页。关于特指控制权和剩余控制权，本书第4章有相关论述：对一个企业的所有权（ownership)，是指对该企业拥有剩余索取权和剩余控制权。现代公司中出现的所有与控制的“两权分离”，即所有权与控制权（特指控制权）分别由股东和执行人员掌握。

[12]林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：上海三联书店，1994年，第123页。

[13]张新光（2008）：《小农经济范畴的历史考察》，载《贵州社会科学》，2008年第1期。

[14]《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，1998年10月14日中共十五届三中全会通过。

[15]《刘少奇对中共山西省委＜把老区的互助组织提高一步＞的批语》（1951年7月3日），根据中央档案馆原件打印，新华网：http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200705/28/t20070528_11515310.shtml。

[16]1952年11月毛泽东和邓子恢、杜润生的谈话，杜润生：《忆50年代初期我与毛泽东主席的几次会面》，见《杜润生文集》下册，太原：山西经济出版社，1998年，第780~796页。

[17]毛泽东（1955）：《关于农业合作化问题》，见《毛泽东选集》第五卷，北京：人民出版社，1977年，第182页；毛泽东：《论十大关系》，同前书，第268页。

[18]陈云（1952）：《1952年财经工作的方针和任务》，见《陈云文选（1949~1956）》第二卷，北京：人民出版社，1984年，第160页。

[19]陈云（1953）：《实行粮食统购统销》，见《陈云文选（1949~1956）》第二卷，北京：人民出版社，1984 年，第 208~211页。

[20]林毅夫：《制度、技术与中国农业发展》，上海：上海人民出版社、上海三联书店，1994年，第19~21页。

[21]林毅夫（1990）：《集体化与中国1959~1961年的农业危机》，见《制度、技术与中国农业发展》，上海：上海人民出版社、上海三联书店，1994年，第16~43页。

[22]1958年8月9日，毛泽东在视察山东农村时指出：“还是办人民公社好，它的好处是，可以把工、农、商、学、兵合在一起，便于领导。”见新华社1958年8月12日济南电：《毛主席视察山东农村》，载《人民日报》，1958年8月13日第1版。

[23]陈伯达（1958）：《在毛泽东同志的旗帜下——在北京大学庆祝党成立37周年大会上的讲话》，载《红旗》，1958年第4期。

[24]其二级机构先称为生产大队，后来改称为管理区。

[25]1亩等于1/15公顷，下同。

[26]陈吉元主编：《中国农村社会经济变迁》，太原：山西经济出版社，1993年，第585~586页。

[27]周日礼：《农村十年改革的成果评价与发展思路》，载《安徽日报》，1989年12月30日。

[28]据研究，1980年农业提供的总积累为360.74亿元，扣除国家用于农村的部分，农业净流出资金为 278.62 亿元。见冯海发、李微：《我国农业为工业提供资金积累的数量研究》，载《经济研究》，1993年第9期。

[29]《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，1979年9月28日中国共产党第十一届中央委员会第四次全体会议通过。

[30]评工计分有若干种不同的方法：（1）“死分死记”：一般根据每个社员体力强弱、技术高低和通常的劳动表现，按6~10分的量纲评出个人劳动一天应得的工分即底分，社员每出工一天，不论实际劳动情况如何，都按底分记分。（2）“死分活评”：底分的评定办法同上；区别是，要定期由社员集体对各社员的实际劳动表现进行评议，增减底分。（3）“定额计工”：按各种农活的难易定出各种农活的工分定额，然后按照完成的农活计算工分。

[31]国家统计局农调队：《中国农村贫困监测报告（2000）》前言附表 2，北京：中国统计出版社，2000 年。所用贫困标准为年收入人民币100元。

[32]陈锡文在《中国农村改革：回顾与展望》（天津：天津人民出版社，1993年，第39~49页）一书中对这一过程作过详细叙述。本节的讨论在很大程度上依据他的叙述。

[33]《中共中央关于目前农村工作中若干问题的决定（草案）》，1963年5月20日。

[34]《浙江日报》，1957年1月27日。转引自艾丰：《已是山花烂漫时》，载《人民日报》，1984年10月12日。

[35]马齐彬等著：《中国共产党执政四十年》（增订本），北京：中共党史出版社，1991年，第217页。

[36]周太和等在《当代中国的经济体制改革》（北京：中国社会科学出版社，1984年，第 269~270 页）一书中对这三种形式作了详细的分析。

[37]1979年9月中共十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》文件指出，可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算劳动报酬，实行超产奖励。不许分田单干。除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，也不要包产到户。

[38]邓小平（1980）：《关于农村政策问题》，见《邓小平文选》第二卷，北京：人民出版社，1983年，第315~317页。

[39]1982年1月，中共中央批转了1981年12月在北京召开的《全国农村工作会议纪要》，作为当年的中央第1号文件下发。

[40]中国社会科学院农村发展研究所：《中国农村经济体制的改革》，见国家经济体制改革委员会编：《中国经济体制改革十年》，北京：经济管理出版社、改革出版社，1988年。

[41]国家统计局编：《中国统计年鉴》（1995），北京：中国统计出版社，1995年，第347~348页。

[42]林毅夫：《制度、技术与中国农业发展》，上海：上海三联书店，1994年，第95页。

[43]同上书，第354~356页。

[44]朱荣等主编：《当代中国的农业》，北京：当代中国出版社，1992年，第369页。

[45]据《中国统计年鉴》（2008）计算。

[46]国家统计局（2008）：《城乡居民生活从贫困向全面小康迈进》，新华网www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2009/jjchj/jjchjxbt4/200908/07/t20090807_19734607.shtml。

[47]国务院研究室编：《调查与研究》，1978年第12期。

[48]《中国农村统计年鉴》（2007）。

[49]同上书。

[50]农户在农村信用社的存款1992年为2 107.8亿元。见《中国统计年鉴》（1993），第664页。

[51]国家统计局：《国际统计年鉴》（2008），北京：中国统计出版社，2008年，第132页。

[52]这种政策的“理论根据”，是列宁关于“小生产是经常地、每日每时地、自发地和大批地产生着资本主义和资产阶级”的判断。参阅列宁（1920）：《共产主义运动中的“左派”幼稚病》，见《列宁选集》第4卷，北京：人民出版社，1995年，第135页。

[53]陈锡文：《中国农村改革：回顾与展望》，天津：天津人民出版社，1993年，第76~77页。

[54]费景汉、古斯塔夫·拉尼斯（1964）：《劳动剩余经济的发展》，北京：华夏出版社，1989年。

[55]马晓河：《结构转换与农业发展——一般理论和中国的实践》，北京：商务印书馆，2004年，第136页。

[56]孙政才主编（2008）：《农业农村改革发展30年》，北京：中国农业出版社，2008年，第225页；中华人民共和国农业部：《中国农业发展报告（2008）》，北京：中国农业出版社，2008年，第140页。

[57]见《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，2003年10月14日中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过。

[58]温铁军（2005）：《“三农”问题的本土化思路》，载《凤凰周刊》，2005年第9期。

[59]中共中央文献研究室编：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，见《十六大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2006年，第1061~1085页。中共中央文献研究室编：《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，见《十六大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，2008年，第139页。

[60]“两免一补”指对农村九年义务教育阶段学生全部免除学杂费，对其中贫困家庭学生免费提供课本和补助寄宿生生活费。

[61]1984年1月1日，中共中央发出《中共中央关于1984年农村工作的通知》。文件强调，要继续稳定和完善联产承包责任制，规定土地承包期一般应在15年以上，生产周期长和开发性的项目，承包期应当更长一些。

[62]1993年11月5日，针对一些较早实行家庭承包经营的地方第一轮土地承包即将到期的实际情况，中共中央、国务院下发《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》，文件规定，“为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地的生产率，在原定的耕地承包期到期之后，再延长三十年不变”。

[63]于建嵘指出，目前中国农民失地失业问题已十分严重。“据统计，从1990年到2002年全国用于非农建设占用耕地达4 736万亩。其中，1990年至1996年非农占地共3 080万亩，平均每年440多万亩；1997年至2002年非农占地1 646万亩，平均每年约274万亩。因这些非农建设占地主要集中在城郊和人多地少的经济发达地区，这些地区一般人均耕地不足0.7亩，每占用一亩耕地就会造成1.4人失去土地，依此推算，13年来全国共有6 630万农业人口失去了赖以生存的土地。而由于征用补偿标准低，失地农民所获得的土地补偿费不足创业，又没有建立合理安置和社会保障制度，导致这些失地农民大都成为无地可种、无正式工作岗位、无社会保障的社会流民。”见于建嵘：《深入到失地农民中去》，载《南方周末》，2005年7月14日。

[64]韩俊主编：《中国经济改革30年·农村经济卷》，重庆：重庆大学出版社，2008年，第62页。

[65]由于农产品关系人民的基本生活需要，当农产品价格发生剧烈波动时，政府往往需要介入。例如，当粮食（口粮）和副食品价格发生较大波动时，政府需要对低收入居民进行补贴。但是即使在这种情况下，也不宜采取价格管制的办法。

[66]孙政才主编（2008）：《农业农村改革发展30年》，北京：中国农业出版社，2008年，第197页。这里的产业化组织包括了龙头企业、中介服务组织、批发市场等类型，其中龙头企业占 44%、中介服务组织占 49.1%、批发市场占6.9%。

[67]张晓山等：《联结农户与市场：中国农民中介组织探究》，北京：中国社会科学出版社，2002年。

[68]金雁、秦晖（1990）：《现代化进程中的农民》，见《经济转轨与社会公正》，河南：河南人民出版社，2002年，第263页。

[69]2000年末，全国基层供销社有2.8万多个，全系统职工362万人；农村基层信用社约4万多个，股本金720亿元。此外，还有由人民公社转移而来的社区合作经济组织223.4万个，其中乡（镇）一级3.7万个，村及村以下219.7万个。社区合作组织虽然挂着合作的牌子，但他们大多附属于乡镇政府和村委会，而且往往还行使着基层政权管

理经济的职能，因此有人就将乡（镇）农工商总公司称为“政府的派出机构，扮演第二乡（镇）政府的角色”。见张晓山等：《联结农户与市场：中国农民中介组织探究》，北京：中国社会科学出版社，2002 年，第14、91～92页。

[70]孙政才主编（2008）：《农业农村改革发展30年》，北京：中国农业出版社，2008年，第211页。

第4章
企业改革

计划经济向市场经济转型过程的一个重要内容，是企业部门（corporate sector）中的基础经济体由“国家辛迪加”中不具有自主性的“单位”转变为真正的企业。企业部门转型的基本途径有三条：一是私有企业的成长；二是国有资本从竞争性领域退出；三是改善企业的治理。只有这三个方面配合行动，才能逐步形成多种所有制经济共同发展的格局，构成现代市场经济的微观基础。

从第2章关于转型战略的讨论中可以看到，在以上三方面改革中，私有部门的成长具有基础性的作用。然而在改革的起始时期，最先提出的却是在不调整国有经济占统治地位的布局、不改变国有制企业基本治理框架的前提下改革国有企业的内部管理，此后才将国有经济布局调整和私有企业发展提上议事日程。因此，本章先从国有企业改革谈起，而把第一和第二个问题放到第5章去讨论。

4.1 企业制度和现代公司

为了充分理解国有企业改革和整个企业部门转型的复杂性以及转型的各种政策选择，有必要先对现代企业理论和现代公司制度作一概括性的介绍。

4.1.1 企业及其所有权

企业（firm，也译为厂商）是一种从古代起就已存在的经济组织形式。在20世纪30年代以前，企业在经济学家的眼中只是一个“黑箱”：人们把土地、劳动、资本等生产要素投入企业，然后从企业获得产出。至于企业内部的制度结构如何，经济学并没有做太多分析，因为企业作为追求利益最大化的独立经济主体，它和个人的外部行为特征并没有区别。经济学就以企业和个人（家庭）等独立经济主体作为最小的分析单位，研究如何通过市场机制在这些处于社会分工不同分支上的经济主体之间有效地配置资源。

罗纳德·科斯（Ronald H. Coase，1910~2013）在1937年发表的开创性论著《企业的性质》[1]，使情况发生了变化。科斯在这篇论文中提出什么是企业、为什么会有企业，以及企业的边界如何决定等问题，促使人们思考企业这一习以为常的经济组织的本质何在。科斯认为，企业是一种可以与市场相互替代的协调生产，即人们互相交换自己的活动（交易）的方法。在企业之外，市场交易通过价格变动来协调生产；而在企业之内，复杂的市场结构被企业家（entrepreneurs，或译企业主）和企业家统帅下的层级组织（hierarchical organization）所取代，企业家通过这个层级组织来指挥生产。这个层级组织就是企业。科斯提出了一个问题：如果生产能够方便地由市场和价格变动来协调，为什么还会有企业组织存在呢？他对这个问题的回答是：这是因为，交易是有成本的，在某些特定的条件下，运用企业来组织交易，比通过市场进行交易的成本要低。可是，既然如此，“为什么市场交易仍然存在呢？为什么所有生产不由一个大企业去进行呢？”科斯的解释是，企业内的组织交易也是有成本的，当企业扩大时，“企业内部组织追加交易的成本可能会上升”。[2]因此，“在边际点上，在企业内部组织交易的成本或是等于在另一个企业中的组织成本，或是等于由价格机制‘组织’这笔交易所包含的成本”。他认为，这种均衡是通过企业家们“不断地进行实验”来维持的。[3]

科斯之后，许多像威廉姆森（Oliver Williamson）[4]、格罗斯曼（Sanford J. Grossman）和哈特（Oliver Hart）[5]等经济学家对这一问题作了进一步的阐明。

尤其是 20 世纪 70 年代以后，随着微观经济学在信息经济学（information economics)、合同理论（contract theory，或译契约理论）和博弈论（gametheory)等方面的突破性发展，经济学对企业的制度和内部结构的研究迅速深化，形成了一个新的经济学分支。现代微观经济学关于企业的理论，其基本着眼点是投入企业的各生产要素的所有者之间的合同关系。企业作为一种制度安排，实质上就是这些要素所有者之间的一组合同关系的连接点（nexus)。比如，一个企业为了生产财富，需要从大量资本所有者那里筹集资本，也需要大量劳动者投入他们的劳动，包括具有经营管理才能的劳动者（即经理人）的劳动。此外还需要土地等多种投入。在现代大企业中，一个企业所涉及的要素所有者的数目可以成千上万。如此众多的个人把他们的生产要素投入企业共同生产财富，首先必须通过确立一种合同关系，在他们之间分配决策权、利益和风险责任，否则生产活动无法进行。从这个角度看，企业存在的意义在于，每一个要素所有者只要和企业确立合同关系，也就和所有其他要素所有者确立了合同关系。企业因此而成为一组合同关系的连接点。

进入合同关系的那些要素所有者被分成了两类。第一类要素所有者可以获得的收入以及享有的决策权利，已经在他们和企业确立的合同中得到了清楚明确的规定。换句话说，他们获得的是“合同权利”和“合同收入”。第二类要素所有者获得的是“剩余权”（residual rights，或称

residual control rights即剩余控制权）和“剩余收入索取权”（residual incomeclaim），也就是说，他们的收入等于企业的总收入在完成企业与其他要素所有者之间订立的合同之后的剩余，他们享有的权利等于其他要素所有者合同权利之外的一切权利。这第二类要素所有者就是企业的“所有者”，或称“业主”（owner）。

为什么会出现这样一种产权制度安排呢？经济学家对此有多种解释，其中之一是由哈特集其大成的不完全合同理论。按照这种理论，所谓“完全”的合同，是指立约各方在订立合同时能够预见到合同有效期内所有可能出现的情况，并明确规定在不同的情况发生时，权利、利益和风险责任将如何分配。如果合同是完全的，由于每一个要素所有者获得的权利都是合同中规定的合同权利，每一个要素所有者获得的收入都是合同中规定的合同收入，就不会有剩余收入。但是，现实中的合同都是“不完全”（incomplete）的，于是，就出现了剩余收入。由于企业剩余收入的存在，在企业所涉及的那一组合同关系中必须有一方，即作为中心签约人和剩余控制权的拥有者的企业业主来“兜底”，否则交易成本就会过高。所以，在合同具有很大不完全性时，以剩余控制权和剩余收入索取权为核心的企业产权制度，就成为一种节约交易成本的制度安排。在这个意义上，不完全合同理论代表着科斯所开创的企业理论的进一步深化和发展。

值得注意的是，对剩余收入的索取权利本身也同时意味着风险责任。如果剩余收入是负数，企业的所有者应负责清偿。在承担风险方面，资本的所有者比劳动力的所有者具有更大的优势。劳动者的人力资本尽管在生产中有很高的价值，但却有一个重要的性质，即不能与劳动者的人身相脱离，这就是哈特等人所说的“人力资本的不可分割性”（inalienability of human capital）[6]；而资本的所有者则可以用自己的实物资本或金融资本来承担风险，表现为失去自己的资本。因此企业的业主一般由资本的所有者担当。

4.1.2 企业的三种基本法律形式

最简单的企业形式是所谓的“业主制企业”（entrepreneurial proprietorship）。业主制企业建立在业主家庭财产的基础之上，由一个自然人或一个家庭充当它的所有者。在中国，业主制企业被1999年颁布的《中华人民共和国个人独资企业法》命名为“个人独资企业”。由于业主制企业与私人家庭财产的紧密联系，业主制企业的另一个典型特征是业主对企业债务承担无限责任。也就是说，如果企业使用其全部资产仍不能清偿到期债务，业主必须以其个人财产进行清偿。

如果把几个业主叠加在一个企业中，就产生了企业的第二种基本法律形式：合伙制企业（partnership）。合伙制企业的所有者是其合伙人。在通常的情况下，和业主一样，合伙人也对企业债务承担无限责任。中国的合伙制企业由1997年颁布、2006年修订的《中华人民共和

国合伙企业法》所界定和调整。

在现代市场经济中居于主导地位的企业形式是公司（corporation)。公司是以股东为成员组合起来的法人组织。所谓法人，是一个与自然人相对应的法学概念。法人不是一个“人”，而是一个由其成员（在公司中就是交足了股金的股东）组织而成的组织。这种组织具有和自然人相同的民事行为能力和民事责任，它可以签订合同，提起诉讼，也可以应诉。在公司制度下，民事责任是由公司法人独立承担的。公司的债务因此也是公司法人的债务而不是股东的债务，股东仅以其投入公司的资本额为限对公司债务承担有限责任。这也就是公司的有限责任制度。

公司的法人财产归根到底是股东的财产，但是这部分财产与股东的其他财产之间有着明确的界限。股东一旦入股，就不能再直接支配他已入股的那部分财产，因为这部分财产已与其他股东的财产融合为一，形成公司的法人财产，具有独立的生命。个别股东只有通过一定的组织体系和一定的程序才能支配公司的财产。

虽然业主制、合伙制和公司制是企业的三种基本法律形式，但现代市场经济中也有一些更为复杂的企业形式。例如，从合伙制企业派生出来的有限合伙制企业（limited partnership），就是风险投资行业通行的企业组织形式。2006年修订后的《中华人民共和国合伙企业法》也引入了有限合伙制度。简单来说，有限合伙制的要点是决策权、利益和风险责任在普通合伙人和有限合伙人这两类合伙人之间的不同分配。从决策权分配来看，普通合伙人操持企业的业务，有限合伙人则需要与决策活动“保持距离”，不参与合伙企业业务的执行。从利益分配来看，有限合伙人只能获得投资回报，普通合伙人还可以获得执行合伙事务的报酬。与此相对应，风险责任的分配是，有限合伙人对合伙企业债务承担有限责任，普通合伙人则要承担无限责任。

有限合伙制度的例子说明，剩余收入索取权和剩余控制权的配置可以有多种灵活的组合。在权、责、利统一的总原则下，企业可以根据不同的实际需要设计多样化的制度。例如，为了满足一些投资者的特殊需求，公司制企业可以设置优先股。所谓优先股，就是持有这种股份的投资者虽然是企业的股东，但放弃参与公司决策的权利，换取在企业破产时居于所有债权人之后、普通股东之前的优先清偿地位。

4.1.3 现代公司制的产生

现代公司制是公司制的高级形式。从公司制萌芽到现代公司制确立，大致经历了四个阶段。

1.中世纪后期萌芽状态的公司

公司制企业萌芽于中世纪后期的西欧。当时，地中海沿岸各国之间的航运业和航海贸易有了比较大的发展。这种贸易需要较多的资本，风险也比较大，个体业主制和合伙制都难以适应。于是，就产生了一种实质相同、名称各异的联合组织，如康门达（commenda）、柯立干札（colleganza）等[7]，这种组织的特点是由若干个商人凑钱购船、买货，然后委托其中某个商人聘任经纪负责经营。贸易结束后按股还本和分利。这种联合组织通常是一次性或有时间限制的，下一轮贸易要重新组织一个新的联合体。

2.17～18世纪的特许公司

1492年，西班牙航海家哥伦布（Christopher Columbus)首航到被称为“新大陆”的西印度群岛。6年以后，葡萄牙航海家达·伽马（Vascoda Gama)绕过好望角航行到印度。他们的航海发现开通了欧洲到美洲和远东的远洋贸易。于是，在中世纪地中海贸易中产生的康门达等临时性企业组织形式进一步发展为永久性的公司组织。由于当时西欧各国的重商主义政府（第8章8.1.1）不承认平民百姓有经商的自由权利，设立公司要有皇家或议会授予的特许（charter），所以这时的公司被称为特许贸易公司（chartered trading company）。接着，英国国王授予特许贸易公司以法人（legal person, corporation）地位。[8]特许贸易公司与近代注册设立的公司有很大区别。它由政府特许设立，拥有某些特权，并对政府负有特殊义务。

3.19世纪中期普通公司法的确立

在18世纪初的英国，民间适应经济发展的需要自发建立了许多未经政府特许的公司，称为合股公司（joint-stock company，早期也译为股份制公司）。特许贸易公司认为这些民间公司损害了自己的特权利益，便游说国会在1720年6月通过了名为《取缔投机行为和诈骗团体法》[9]的法律，禁止民间自行建立公司。即使建立，在法律上也不承认它们具有法人身份，因而这些公司的股东仍需对公司债务负无限责任。经过多年抗争，到1837年，第一部普通公司法才在美国康涅狄格州议会获得通过。按照这一法律，只要符合一定条件并经过注册，任何公司都可以获得法人地位。接着英国在1844年通过了类似的公司法。这样，公司制度才正式建立起来。

4.所有与控制相分离的现代公司

早期的公司照例由大股东和他们的亲属或亲信担任高层乃至中层经理人员，但随着公司规模日益扩大和业务日益复杂，这种情况发生了变化。

美国著名企业史专家小钱德勒（Alfred D. Chandler, Jr.，1918～2007）在《看得见的手：美国企业的经理革命》[10]一书中指出，美国的第一批现代企业，是1850～1860年期间在铁路运输业中诞生

的。建造铁路所需的资本大大超过了购置种植园、纺织厂等所需的资本，因此，单独一个企业家、家族或合伙人的小集团几乎不可能拥有铁路；同时，如此众多的股东或其代理人也不可能亲自去经营铁路。管理工作不仅繁多而且复杂，需要特别的技巧及训练才能胜任，只有专职的支薪经理才是适当人选。由于铁路管理人员需要特殊的技能和训练，也由于管理层级制的存在，使得铁路经理们不同于种植园的监工或纺织厂代理人。他们把自己的工作视为终身事业，希望能终其一生在此管理层的阶梯中逐级擢升。这使铁路经理越来越把他们的工作看成一种专业职业。由于对本企业的持续繁荣承担了紧密的个人义务，他们在企业经营方面，也几乎具有和股东一样的发言权。到了19世纪80年代以后，其他公司也开始采取经营者与所有者逐渐分开的制度。到20世纪中叶，这种所有者和经营者分离的现代公司已成为大工商业中占统治地位的企业组织形式。

1932年，美国法学家伯利（Adolf A. Berle, Jr.，1895~1971）和米恩斯（Gardiner C. Means, 1896~1988）在《现代公司与私人财产》[11]一书中提出了“所有与控制相分离”（a separation between ownership and control，在中国通常译为“所有权和经营权相分离”）的概念。他们指出，在大多数美国大公司中，股东已经不自己经营企业了，真正控制企业的是最高层的经理人员。由于这一重要发现，该书成为一本论述现代公司制度的经典性著作。不过，这并不是说，现代公司中股东作为所有者已经完全失去控制权。在治理结构健全的现代公司中，股东通过有效的股东大会和董事会等机制，仍然拥有剩余控制权，行使着对公司的最终控制。

根据公司制的这种发展，小钱德勒在书中给现代企业下了一个被普遍接受的定义：“由一组支薪的中高层经理人员所管理的多单位企业。”他把现代公司称为“经理人员企业”（managerial enterprises），而与传统的“业主制企业”相区别；随着“经理人员企业”的建立，“业主制的资本主义”（entrepreneurial capitalism）也转化为“经理人员的资本主义”（managerial capitalism）。[12]

由于历史背景和法律框架等方面的差异，世界各国的公司制度也有一些各自的特点，连各类公司的称谓也有所不同（表4.1）。

表4.1 各国公司制度称谓的区别

英美		德国	日本	中国台湾	中国大陆
有限责任公司(LTD)	公司(公众)(public，PLC)	股份公司(AG)	株式会社	股份公司	股份有限公司
	公司(私人/封闭)(private/closed)	有限公司(GmbH)	有限会社	有限公司	有限责任公司
有限合伙(limited partnership)		两合公司	两合公司	两合公司	有限合伙制企业
无限公司或合伙制企业		无限公司	无限公司	无限公司	合伙制企业

4.1.4 现代公司的治理结构

现代公司中出现的所有与控制的“两权分离”，导致了公司治理（corporate governance，或译公司管治）的问题。狭义地说，公司治理指的是在所有与控制分离的情况下，投资者与公司之间的利益分配和控制关系。[13]广义而言，公司治理是以公司价值最大化为目标的一整套约束激励手段和制衡机制，用以规范和协调公司包括股东、债权人、管理人员、员工、供应商、零售商、消费者和社区居民在内的利益相关者（stakeholders)之间的关系，其要旨是在履行公司的财务、法律和其他合同义务（即保护其他利益相关者的利益）的前提下使公司价值最大化。[14]

公司治理的核心问题是如何处理股东和职业经理人之间的关系。经济学家通常把这种关系归结为“委托—代理关系”“。代理问题”之所以产生，是源于代理人和委托人之间的潜在的利益冲突：代理人一方有权采取行动，委托人一方为行动的后果承担责任。这一利益冲突的症结在于所有者和经营者之间的信息不对称。当股东将公司的部分控制权授予职业经理人时，面临着两类信息不对称问题：第一，在挑选经理时，他们对于候选人能力如何、是否称职、较之候选人本人所知道的要少得多。也就是说，当经理同股东或公司签订合同时，他掌握着一些股东不知道的“私有信息”（private information），因而股东就有可能被候选人提供的信息所误导并发生选择上的错误。第二，即使选对了人，股东对于经理的忠实尽职的程度，也较之经理本人知道的少得多。这两个问题即所谓，“逆向选择”（adverse selection）[15]和“道德风险”（moral hazard）[16]的存在，使得经理有可能偏离股东的目标，或者利用公司的资源去追求自己的私利。这类偏离或者侵占股东权益的例子不胜枚举。按照施莱弗和维什尼的看法，18、19世纪的英国和欧洲大陆各国公司法改进的重点，正是集中于解决“管理层盗窃”（managerial thief）的问题。[17]

公司的集中型所有权结构，即将股东们分散的权益组合成为具有独立生命的公司财产（corporate property，也可以译为法人财产），可以看做是强化股东对管理层的监督和约束的一种制度。但公司财产的存在本身又产生了另一种类型的代理问题，即控制性大股东与其他股东之间的代理问题。大股东往往能得到更多的信息，在管理人员的挑选上有更大的权力，并且参与重要决策。实际上，大股东侵夺小股东利益的现象已经变得像经理侵夺股东利益的现象一样普遍。从这一点来看，公司治理也可以看作是一套保护小股东免遭大股东剥夺的规则和机制。由于大股东直接参与公司经营管理[18]的情况相当普遍，两类代理问题常常被发现是交织在一起的。因此，公司治理有时也被描述成一套保护外部股东，也就是少数股东免受“内部人”即管理层和大股东侵害的规则和制度。

从这个意义上说，公司治理也是一种将负外部性（negative externalities)[19]最小化的机制。当股东（或小股东）的权益被侵犯时，

经理（或大股东）从中获利，而让股东（或小股东）承担由此产生的成本，这和一个生产者靠污染环境而获得私人利益具有相同的性质。因此，保护股东或保护小股东的权益就意味着将侵犯产生的成本内部化，使负外部性减少到最低限度。负外部性还有另一种情况，这就是大股东和经营者通过侵犯企业职工、债权人、供应商、消费者等其他利害相关者的利益获取自己的利益。例如，当公司裁员增加利润时，公司雇员对专用于该公司的特定技能上已有的沉积投资会被侵蚀，在诸如住房、配偶的工作、子女的学校、社会关系等工作之外的资本也会受到损失。材料供应商和消费者也会因同公司的关系造成沉积投资，成为公司追求利润最大化行为的受害者。当公司通过污染环境或者贿赂政府官员以追求利润最大化时，整个社会都要遭受损失。

这一认识使人们从更广的角度，即利益相关者的角度，观察公司治理问题，并导致了一场争论。[20]争论一方赞成从利益相关者角度理解公司治理，另一方则坚持传统的股东价值观念。前一观点有两层引申的含意：第一，更宽泛的管理层使命。这就是说，管理层应当使各类利益相关者的剩余的总和最大化，而不是仅仅保证股东价值最大化。第二，利益相关者对控制权的分享。尽管相关的争论仍然在继续，但对利益相关者的保护无疑是公司治理的一个重要方面。良好的公司治理应当是在履行公司的财务、法律和其他合同义务（即保护各利益相关者的利益）的前提下使公司价值最大化（即保护股东利益）。

专栏 4.1 公司治理的主要机制

公司治理的主要机制有如下几种：

（1）信息披露。信息披露制度的目的就是最大限度地消除信息不对称，使易受损害的一方尽可能掌握充分的信息，作出“信息充分的决策”（informed decisions），以便尽可能地保护自己的利益。因此，全面、准确、及时的信息披露是良好的公司治理的基础。在这方面，会计、审计和信息披露的规则，会计和审计机构的建设，都具有重要的意义。

（2）股东大会。股东大会是公司的股东依据所持股票份额行使自己的法定权利的机构。股东的权利包括：（i）对利润的索取权，即分红的权利；（ii）发言权和投票权；（iii）知情权和监察权，包括对未尽到应有责任的董事的起诉权。股东大会分为例行年会和特别会议两种。例行年会一般由董事会组织召开，其主要内容是：（i）讨论和批准公司年度报告和其他财务报表；（ii）修改公司章程；（iii）决定公司的合并或解散；（iv）讨论和通过董事会关于增减公司资本的建议；（v）选举和改选董事会；（vi）讨论和批准董事会提出的股利分配方案。特别会议是指不定期召开的股东会议，可以由董事会召开，也可以由持有一定数目股权的股东提议召开，或由法院根据任何一个董事及有表决权的股东的申请发布命令召开，讨论特定事项。

（3）董事会（在德国式的公司治理中称为监事会）。公司的股东

将公司交给董事们托管。负有信托责任的董事们组成董事会集体行使他们的职权，因此董事会是公司的法定代表机关。董事会的主要职责是：（i）批准公司的经营目标、重大方针和管理原则；（ii）挑选、任命和监督经理人员，并掌握经理人员的报酬与奖惩；（iii）协调公司与股东、管理部门与股东之间的关系；（iv）提出盈利分配方案供股东大会审议。在法律上，董事会的权限受到三个方面的限制：（i）董事会成员不得从事与公司有利益冲突的活动；（ii）董事会不得越出股东授予的权限范围行事；（iii）如果董事会的决议与股东大会的决议发生冲突，应以股东大会的决议为准。股东大会有权否决董事会的决议并改选董事会。一般来说，董事会下还要设立执行委员会以及审计、薪酬等专门委员会。

（4）执行机构。公司管理层由高层执行官员组成。执行机构的负责人称为首席执行官（chief executive officer, CEO），可以根据公司章程或董事会的决定，由总经理、总裁或董事长担任。首席执行官的主要职责是：（i）执行董事会的决议；（ii）主持公司的日常业务活动；（iii）根据董事会的授权，对外签订合同或处理业务；（iv）任免经理人员；（v）定期向董事会报告执行业务情况，并提交年度报告。首席执行官员领导下的执行班子包括首席运营官（COO）、首席财务官（CFO）、首席技术官（CTO）等。首席执行官是管理层的核心，但他也不可以恣意妄为：一方面他大权在握，可以在董事会授权的范围内对一系列重大问题作出决策，并根据公司经营业绩得到报酬；另一方面，他又受到来自股东及其代表（主要是董事会）和市场（包括商品市场、资本市场和经理人员市场）的严格监督。

（5）公司控制权市场。所谓公司的控制权指的是公司控股股东根据正式规则或施加影响而具有的选择公司多数董事的权力。公司控制权市场的主要功能是，在股东大会和董事会不能有效地发挥作用时，通过购并、更换董事会或经理层。在存在一个股价能够反映企业的预期盈利能力、较为有效的证券市场中，如果企业经营不好，股东“用脚投票”（vote by foot），售出所持股票，招致“袭击者”（raiders）的“恶意收购”（hostile buyout），改组董事会和解雇高层执行人员。这是悬在高层执行人员头上的一把利剑，迫使他们不能不为股东的利益努力工作。

根据吴敬琏、钱颖一（1993）：《关于公司化》（载《经济日报》，1993年8月24日）等资料编写。

目前发达国家公司治理的组织架构有两种主要类型：德国类型和英美类型。它们之间的主要差别如下：

（1）德国类型的公司治理结构主要通过有形组织，即股东大会—监事会（相当于英美公司的董事会）—执行机构来建立所有者和经营者之间的制衡关系。做到这一点的最大困难在于，执行人员的绩效很难准确地加以衡量。为了解决这一难题，英美类型的公司治理结构不但运用上述有形组织，还在很大程度上依靠股票市场来实现对主要执行人员的

监督和激励。除了用前面所说的“用脚投票”等方式起到监督的作用，在英美两国还广泛采用给予高层经理人员股票期权、限制性股权等办法来进行鼓励。在英美大公司高层经理人员的薪酬包中，来自股权激励的报酬通常占有最大的份额。

（2）英美公司实行董事会中既包括独立于执行层的非执行董事（美国称为外部董事），又包括身兼执行人员的执行董事（美国称为内部董事）的“单层结构”。而在德国类型的公司治理中，公司的监事会成员和经理理事会成员互不兼职，因此被称为“双层结构”。“双层结构”的好处是，有利于加强对执行人员的监督。但是这种制度由于监事会成员全都置身于公司之外，不了解公司的运作情况，存在信息不够充分的缺点。“单层结构”的优点，是董事会中既有非执行人员，也有执行人员，有利于他们之间长短互补。但是，弄得不好，也容易造成经理人员主导、内部人控制，董事会成为“橡皮图章”的弊病。

（3）德国公司有“职工参与决定制度”，而英美则没有这种制度。职工参与决定制度主要有两方面的内容：一是对有关职工利益的问题参与决定，二是对企业重大经营决策的参与决定。职工对企业重大经营决策的参与决定是通过职工代表进入公司领导机构（监事会、理事会）实现的。在拥有1 000人以上的大企业中，监事会成员中有一半要由职工选出。

4.2 传统国有企业制度和以放权让利为主线的改革

中国在1956年“敲锣打鼓进入社会主义”，随后就在全国范围内建立了苏联式的国有国营的企业制度。

4.2.1 传统国有企业制度的主要特点

集中计划经济或“国家辛迪加”体制下国有企业具有以下特点。

1.国有企业是“国家辛迪加”的基层单位，由政府直接经营

传统的国有经济都是按照列宁的“国家辛迪加”模式建立起来的（见本书第1章1.2.1）。在用户籍制度把城市和乡村分割为两大部门之后，整个城市非农业经济被组织成为一个规模无比巨大的企业，全体居民都成了政府的雇员。在这样一个国家大公司[21]中，所谓“国营企业”实际上都只是一个进行成本核算的基层生产单位，而不具有我们在本章开头部分谈到的企业所必须具备的各种特征。国有企业作为党政机关的附属物，基本的任务是贯彻执行上级的指示和指令。在经济方面，国有企业的首要任务是完成政府下达的计划，而不是进行创新活动。企业生产什么、生产多少、用什么办法生产、原材料从哪里进、产品销给谁，都由政府机关通过计划指令决定。企业管理层的任务就是执行。因此，一些

经济学家指出，在传统体制下，根本不存在本来意义上的企业。[22]国营企业既没有动力，也没有可能根据自己的利益和市场变动自主地作出资源最优配置的决策，而是纵向从属于既掌握所有权、又作为社会经济调节者的上级行政机关。

2.多重角色和多重目标

在党政经高度一体化的体制下，国有企业不仅仅是生产单位，同时也是国家政治体系的基层组织，承担着广泛的社会政治职能。[23]与此相适应，国家作为国有企业的所有者，其所有者职能与其他政治社会职能也高度合一，其结果是国有企业的多重目标经常发生冲突。国家把国有企业当做工具来实现政治经济目标，如建立强大的重工业、赶超西方国家等。因此，国有企业管理人员和党政机关工作人员一样被视做“国家干部”，在与党政机关相同的体系中，用同样的方法加以管理。此外，国有企业集就业、社会保障和社会救济职能于一身，对其职工提供“从摇篮到坟墓”的全方位社会服务。

3.所有权被割裂

国家所有权的行使是通过一套横向和纵向分割、权利和责任不对称的组织体系来实现的。首先，经营国有企业的任务由中央和地方各级政府分担。国有企业按照“隶属关系”，由各级政府管理。其次，在每一级政府，经营国有企业的权力又被各行政部门分割：涉及投资和生产的决策权由计划委员会、经济委员会等行政机关行使；企业主要管理人员的任免、考核和监督则主要由党的组织部门和政府的人事机关进行；财政部门相当于国有企业的总财务部，管理着国有企业的收入和支出，同时征收税、费和利润；工会则成为执行“民主管理”的权力机关。总之，出现了一种被称为“五龙治水”的状况。这是一种缺乏效率的制度安排。因为这样一来，统一的所有权被割裂，各个党政部门按照自己的要求甚至自身的利益来行使它们被赋予的权力，而并不对企业经营的综合结果承担责任。

4.预算约束严重软化

由于产品市场、要素市场都不存在，企业不必考虑市场供求，也不必面对市场竞争。它们的主要工作是和政府机关打交道。首先，它们的管理制度和经营方式要保证能实现政府的目标，而不是满足市场需求。其次，它们必须不断地和上级行政管理机关谈判，以便取得更多的资源供应，取得更有利、更易于完成的任务指标。国有企业与政府的关系的最重要特征是匈牙利经济学家科尔奈所界定的“软预算约束”（soft budget constraint）。由于决定企业生存和发展的主要经济参数，如价格、投资、税收等的决定权都掌握在国家手中，企业总是可以通过和政府谈判来改变自己面对的约束条件。“如果企业遇到财务困难，国家将用减税、优惠贷款、财政拨款、承担亏损或允许涨价等办法帮助企业来解脱。”“如果这种干预相当频繁，企业的行为准则就会建立在期望干预的

基础上。”[24]

4.2.2 “放权让利”改革未能取得预期效果及其原因

在中国，改善国有企业经营状况的努力可以追溯到国有企业制度全面建立之初。从1956年中共八大决定实行“经济管理体制改革”，直到1993年中共十四届三中全会提出国有企业改革的方向是企业制度创新和“建立现代企业制度”，国有企业改革的基本目标是在不改变国有企业基本制度的条件下“搞好搞活”企业，而“搞好搞活”的具体标准通常都是减少账面亏损或增加账面利润。所实行的改革措施种类繁多，但主线是调整政府和企业内部人——管理人员和职工——之间权、责、利的分配，向企业内部人“放权让利”。

以“放权让利”为主线的各项改革措施是基于对国有企业问题的一系列基本诊断而设计的。按照这种诊断，国有企业之所以缺乏效率，根源不在于国有企业的基本制度，而是由于权力和利益过分集中于政府，以至于产生企业管理层和职工缺乏积极性、企业的社会负担过重、企业的技术改造资金不足等问题。而所有这些问题，都可以在不改变国有企业基本制度框架的条件下，通过“放权让利”而得到解决。“放权让利”有三种主要形式，即“企业下放”“扩大企业自主权”和“企业承包”。

1.企业下放

“企业下放”是1956～1978年期间中国国有企业改革的最主要形式。所谓“企业下放”，就是把隶属于中央政府的企业下放给省和省以下各级地方政府管理。它的逻辑是，国有企业之所以缺乏效率，是因为管理国有企业的权力过分集中于中央政府，以至于企业的行政主管机关远离企业现场，难以作出正确、及时的决策。如果把企业下放给地方政府管理，当地政府机关更了解实际情况，而且利益联系更为密切，就可以改善政府对企业的管理和改善企业的经营业绩。

“企业下放”的思想首先形成于1956年9月的中共第八次全国代表大会。大会根据毛泽东在《论十大关系》中提出的方针，要求政府“根据统一领导、分级管理、因地制宜、因事制宜”的原则，划分企业、事业、计划和财政的管理范围，适当扩大各省、自治区、直辖市的管理范围。正像本书第2章2.1中已经讨论过的，1958年，中央管理的全部9 300家企业和事业单位中的8 100家被下放给地方政府，中央直属企业在全国工业总产值中的比重由1957年的39.7%下降到了13.8%。但是企业和其他方面的行政性分权并没有能改善中国宏观经济和微观效率。相反，中央权力下放和“大跃进”导致的混乱迫使政府进行行政集权的调整。1961～1965年期间，一些国有企业被陆续上收中央，加上新建企业，到1965年，中央企业在工业总产值中的比重提高到42.2%。[25]

1958年“企业下放”的失败并没有改变大部分人对国有企业弊病的诊

断。所以，随着权力上收之后，国有企业原来存在的各种问题重新出现，向地方分权再次成为决策者选择的解决办法。1966年，毛泽东再次提出，“一切统一于中央，卡得死死的，不是好办法”。[26]1970年，在“下放就是革命，下放越多越革命”的口号下，国务院再次组织实施“企业下放”。下放之后，中央直属民用工业企业只剩下142家，中央直属企业工业产值在全民所有制工业总产值中的比重下降到8%左右。[27]这次下放的结果和1958年大同小异，严重地加剧了经济混乱的局面，最后也以权力重新上收而结束。

管理国有企业的权力由中央政府向地方政府转移的行政性分权，只是改变了中央政府和地方政府之间在管理企业方面的关系，而并没有改变政府和企业的关系，更没有改变国有企业的基本制度。因此，它不可能改善国有企业的绩效。

2.“扩大企业自主权”

毛泽东时代结束以后，企业界和经济学界的大多数人否定了“企业下放”的国企改革方式。他们普遍认同孙冶方的观点[28]，认为国有企业之所以缺少活力与效率，是因为政府管得过多、统得过死，改革的方向应当是对企业放权让利。20世纪70年代末期，对企业“松绑放权”、“扩权让利”成为经济领导部门的主流意见。[29]从那时起到20世纪90年代初期，中国国有企业反复进行了“扩大企业自主权”的改革：

1978年10月，四川省首先选择了重庆钢铁厂等6家企业进行了“扩大企业自主权”的试点。首先赋予企业管理层的权力包括：（1）在增产节约的基础上，企业可以提取一定数额的利润留成，向职工个人发放奖金；（2）在完成国家计划的前提下，增产市场需要的产品，承接来料加工；（3）销售多余的物资、销售商业部门不收购的产品和试销新产品；（4）提拔中层管理干部。[30]1979年7月，国务院颁发《国务院关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》《关于国营企业实行利润留成的规定》和5个相关文件，向全国企业推广扩大企业自主权和实行利润留成的改革措施。到1980年，这些措施已经扩及占全国预算内工业产值60%、利润70%的6 600家国有大中型企业。这次改革很快就由于出现了经济秩序混乱、财政赤字剧增和通货膨胀等弊病而受到质疑。1980年末，中国政府决定对国民经济进行调整，国有企业也由进行“扩权”改革转向强化企业对完成国家计划的“责任制”。1984年5月国务院发布的《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》（“扩权十条”）和1992年7月23日国务院发布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》（“转机条例”）再次赋予国有企业多项自主权。

这些规定和条例给予企业的权利主要包括“放权”和“让利”两方面的内容：

所谓“放权”就是向企业管理层转移一部分过去由政府掌握的控制权，这意味着放松政府行政机构对企业的计划管理，允许企业管理层自

主作出一些过去只能由政府主管部门作出的经营决策。

“让利”的最初形式是允许国有企业保留其利润的一定部分形成“三项基金”，即“职工奖励基金”“职工福利基金”“生产发展基金”由企业自行支配。1983~1984年的“利改税”改革以后，将国有企业上缴财政的大部分利润改以企业所得税、“调节税”等形式向财政缴纳，余下的部分留归企业。1994年税收制度改革之后，国有企业除按统一的税率上缴企业所得税外，不再向国家财政上缴利润。

专栏 4.2 《全民所有制工业企业转换经营机制条例》中规定的企业经营权

企业经营权是指企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。

1.企业享有生产经营决策权。

2.企业享有产品、劳务定价权。

3.企业享有产品销售权。企业在完成指令性计划的产品生产任务后，超产部分可以自行销售。

4.企业享有物资采购权。

5.企业享有进出口权。企业可以在全国范围内自行选择外贸代理企业从事进出口业务，并有权参与同外商的谈判。

6.企业享有投资决策权。

7.企业享有资产处置权。

8.企业享有联营、兼并权。

9.企业享有劳动用工权。

10.企业享有人事管理权。

11.企业享有工资、奖金分配权。

12.企业享有内部机构设置权。

13.企业享有拒绝摊派权。

14.企业经营权受法律保护，任何部门、单位和个人不得干预和侵犯。

国务院：《全民所有制工业企业转换经营机制条例》（节选），1992年7月23日发布。

“扩大企业自主权”改革尽管在一定程度上调动了国有企业的积极性，但由于它只是在国家的业主地位完全不变的前提下对管理体制进行的修补，无论是“放权”还是“让利”，都不可能完全到位。而如果“放权”和“让利”真正到位，又必然导致产权约束缺失和内部人控制的问题。

拿“放权”来说，在中国的语境中，“放权让利”改革要求下放给企业的“经营权”，往往指的是作为企业产权基本内容的剩余控制权，如投资、合并、分立等方面的权利与确定税后留用利润中各项基金的比例和用途的权利，等等。因此，对企业“放权”就意味着企业内部人与国家分享对企业的剩余控制权。拿“让利”来说，让利实际上意味着企业内部人与作为所有者的国家分享剩余收入索取权。

中国自改革以来，已经经过好几轮对国有企业放权让利的改革，但是每一次改革开始不久，就陷入了两难困境：如果坚决落实企业和企业领导人的“自主权”，企业就不再受到国家所有权的约束，而成为内部人控制下的企业；如果坚决维护国家所有者的权利，改革措施就不可能真正落实。通常的结果是：一方面，内部人控制的种种弊端日趋严重；另一方面，国家对国有企业管理人员的任免和重大决策的行政控制也不可能消除。所以，每一次“扩大企业自主权”的改革都以虎头蛇尾而告结束。

对于“扩大企业自主权”的改革为什么没有取得预期的成功，有很不相同的分析。国有企业改革领导部门的主流意见，是扩权让利还不够彻底。于是，他们决定把农村改革的“承包”方式引入国有工商企业，实行企业承包。[31]

3.企业承包

从20世纪80年代初期开始，在农村家庭联产承包责任制取得成功，而国有企业改革又没有找到适当途径的情况下，承包制自然而然地被引入了国有企业的改革。

所谓企业承包经营责任制是这样一种制度，即发包人将自己的财产交给承包人经营，双方达成协议，保证承包人对所有者（国家）上缴固定数额的收益，超过上缴基数的收益则归承包人支配，或按一定比例在双方之间分配。[32]它实质上是一种层级制的产权安排，即由下一级所有者在交付定租或分成租的条件下，从上一级所有者取得承包期间的剩余控制权，并对扣除租金后的经营成果享有剩余索取权。

1983年初，中共中央书记处领导人提出“包字进城，一包就灵”（即在城市的国营工商业中也实行类似于农村“包产到户”的承包制）的口号，要求在城市工商业中全面推行企业承包制。在短短两三个月的时间内，全国国有企业普遍实行了承包制。但是它很快就导致了经济秩序的混乱和物价的上涨，这使国务院领导人促使中共中央作出决定，除首都钢铁公司等少数几家企业外，停止推行企业承包制。

1986年末，国务院领导决定停止执行配套改革方案（参见第 2章2.3.1）以后，转向以“企业改革为主线”的改革。曾经试图以公司制（当时叫“股份制”）作为新企业体制的主要形式，但由于当时人们对公司制相当生疏，而且现代公司制度所要求的基本经济条件和法制环境都不具

备，于是，再次选择了容易为人们接受的企业承包制度。1986年12月，国务院提出要“推行多种形式的经营承包责任制，给经营者以充分的经营自主权”。1987年中期掀起了企业承包的第二轮高潮。到年底，全国80%的大中型国有企业实行了承包制。

国有企业承包制的主要形式包括：（1）“上缴利润定额包干”；（2）“上交利润基数包干，超收分成”；（3）“上缴利润递增包干”；（4）“亏损企业减亏包干”；（5）承包的主要内容是“两包一挂”：包上交国家利润、包完成技术改造任务，实行工资总额与经济效益挂钩。

承包制并没有使企业在产权明确的基础上获得充分的经营自主权，反而刺激了普遍的短期行为。虽然后来人们提出了各种矫治措施，如“风险抵押承包”、“科学确定承包条件”、“风险担保承包”等，试图对承包制加以完善，但是最终也未能实现使企业既负盈又负亏的目标。究其根源，是因为承包制这种制度安排具有本质性缺陷，即把承包期内的剩余控制权和部分剩余收入索取权转交给承包人。这使企业的产权界定变得更加模糊，发包者与承包者之间的利益冲突进一步加剧，双方相互侵权的行为更容易发生。此外，由于企业承包有一个具体的期限，承包人往往不愿意进行长期投资，这就造成了承包企业缺乏长期增长的动力，甚至有可能发生掏空承包企业的“老本”的行为。到了20世纪80年代末、90年代初，除极少数人外，绝大多数企业界人士都不再认为企业承包是国有企业改革的有效方式。

4.2.3 放权让利改革正负两方面的效应

在成功保持社会、政治稳定的前提下，作为中国整个经济体制改革的一部分，以放权让利为主线的国有企业改革使国有企业逐步脱离了传统的集中计划经济体制，开始参与和适应与非国有企业的市场竞争，在各主要行业都出现了一些业绩比较好的企业。

放权让利的改革之所以能够有所成效，是因为其在国家与企业内部人之间关系的几个重要方面改善了传统的国有企业制度。首先，在激励机制方面，由于国有企业的管理层和职工事实上可以与国家分享企业的利润，原来是行政机关附属物、以完成国家计划为满足的国有企业被程度不等地注入了利益动机。对于那些盈利前景比较好，只要管理层和职工付出努力就可以大大提高盈利水平的企业，这种动机尤其强烈。利益动机使企业具有了一定的活力和自我发展的冲动。其次，在信息机制和决策效率方面，由于企业管理层被赋予了广泛的经营决策自主权，政府行政干预大为减少，与过去政府行政机关指挥一切相比，决策已经大大分散化，大量的信息收集和整理工作由政府转向了企业，使企业管理层决策较之过去及时和有效。

然而，放权让利的改革措施所能达到的成效是十分有限的。这主要是因为放权让利的改革没有改变国有企业的基本制度，没有建立起在本

章4.1.1中讨论过的有效的激励机制，因而也就不可能解决国有企业的各种深层次问题，如目标多元化、所有者职能的横向与纵向分割和权责不对称、预算约束软化等。与此同时，放权让利的改革还由于把“所有权与经营权的分离”演绎为所有权在国家和企业内部人之间的分割，造成了产权关系的混乱和相当严重的“内部人控制”问题。[33]

以企业承包制为背景于1988年制定实施的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》，对“两权分离”作了一些规定，例如将企业的厂长确定为企业的“法定代表人”（工商行政管理部门则称之为“法人代表”），并在公司治理机制缺位的情况下，赋予“法定代表人”（“法人代表”）以一系列超越支薪经理人职权的权利。这样，就给国有企业的内部人提供了实现“内部人控制”的法律依据，使他们可以在国有企业改制过程中用廉价“自卖自买”的办法化公为私。在一系列国有企业“法定代表人”的腐败案件中，都可以发现这种制度混乱引起的有害后果。

专栏 4.3 1988 年《企业法》和它对 1993 年《公司法》的影响

以国有企业的承包制为蓝本在1988年制定的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》（简称《企业法》），通常被看作新型国有企业的规范。它对“所有权和经营权分离的原则”所作的界定在企业改革中具有广泛的影响，例如：

- 国有“企业的财产属于全民所有，国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理。企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。”
- “企业依法取得法人资格，以国家授予其经营管理的财产承担民事责任。经营管理的财产受法律保护，不受侵犯。”
- “企业实行厂长（经理）负责制”，“厂长是企业的法定代表人”[34]。

以上规定意味着，在《企业法》规范的国有工业企业中，作为企业产权所有者的国家，已经把产权的基本部分授予企业“法人”的“法定代表人”——厂长经理去行使，自己只保持抽象的“所有权”。这种规定混淆了支薪经理人员在所有者授权范围内拥有的特指控制权和企业财产所有者拥有的剩余控制权，成为国有改制企业中广泛出现的内部人控制的法律依据。[35]

《企业法》对于职业经理人的职权与所有者的产权的这种混淆，在1993年颁布的《中华人民共和国公司法》（简称《公司法》）中也有所表现。不论是有限责任公司、股份有限公司还是国有独资公司，《公司法》规定，“董事长是公司的法定代表人”。用法律来规定由董事长作为公司的当然“代表人”是违反民法的基本原则——私法自治原则的。由此在实践中滋生了不少弊端。[36] 2005年修订的《公司法》仍然保留设立这种固定的“法定代表人”的条款，只是规定“法定代表人”可以“依照公司

章程的规定，由董事长、执行董事或经理担任”。

根据《中华人民共和国全民所有制工业企业法》和《中华人民共和国公司法》相关内容撰写。

4.3 国有企业的公司化

由于放权让利无助于建立起有效的企业制度，国有经济的情形每况愈下。在1988年以前，国有企业的亏损面一般不超过20%。但到20世纪90年代初，国有企业出现了盈亏“三三制”，即三分之一亏损，三分之一虚盈实亏，只有三分之一还赚钱。到了1995年亏损面已达到33.3%，1997年进一步发展到43.9%。如果再进一步比较国有企业的全部盈利额和全部亏损额，问题的严重性就更加明显。1994年两相比较，国有企业总体上还有净盈利900多亿元，1996年上半年出现了国有部门净亏损130多亿元的情况，下半年因商业银行两次降低贷款利率才有所好转，但1997年第一季度净亏损20多亿元，1998年全年净亏损78亿元（表4.2）。[37]

表4.2 全国国有企业盈利亏损状况（1990～1998）（亿元）

年份	国有工业企业亏损面(%)	亏损国有企业亏损额	全部国有企业实现利润
1990	30.3	932.6	491.5
1991	28.0	925.9	744.5
1992	22.7	756.8	955.2
1993	29.8	479.4	1 667.3
1994	32.6	624.5	1 608.0
1995	33.3	802.1	1 470.2
1996	37.5	1 127.0	876.7
1997	43.9	1 420.9	539.8
1998	47.4	1 960.2	－78.0

资料来源：《中国财政年鉴》（各年）。

1993年中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出，深化国有企业改革必须“着力进行企业制度的创新”。这标志着国有企业改革的思路由放权让利转向了企业制度创新。如何实现制度创新？《决定》的回答是“建立现代企业制度”。所谓现代企业制度，指的就是所有与控制分离的现代公司。不过，为了适应于一般官员的阅读习惯，《决定》并没有对现代公司制度作出界定，甚至没有提到作为现代公司核心架构的公司治理，而是用四句话来对现代公司的特点加以概括，叫做以“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”为基本特征的企业制度。

同年12月29日全国人民代表大会通过，并于1994年7月1日正式实施的《中华人民共和国公司法》，大体上按照各国公司制度的通例，以法律的形式对公司制度作出了规范。

4.3.1 大型国有企业的公司化改制工作的推进

1994年11月，国务院决定选择100家国有企业进行公司制改革试点。由于没有强调要通过股权多元化把原有的国有企业改组为真正的企业，绝大多数参加这一试点的企业只是在形式上改组成了国有独资公司，而没有实质上的改变，更没有建立起有效的公司治理，以至于在1996年末原定的试点验收阶段，几乎没有一个试点企业达到了公司制企业的标准。只是到了1997年的中共十五大特别是1999年中共十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》后，才进一步明确了公司化改制，特别是强调了要在多元持股的基础上建立有效的公司治理，国有大中型企业的公司制改革才真正进入了按照国际通行的规范建立现代公司的阶段。

中共十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，对于国有大中型企业的公司化改制提出的主要新要求是：第一，除极少数必须由国家垄断经营的企业外，“积极发展多元投资主体的公司”；国有大中型企业“要通过规范上市、中外合资和企业互相参股等形式，改为股份制企业，发展混合所有制经济”。第二，“能够在所有者和经营者之间建立起制衡关系的法人治理结构是公司制的核心”，要求改制后的公司都要建立有效的公司治理。[38]

1998年以后的国有大中型企业的公司化改制，大体上包含了三个互相衔接的步骤。

1.实现政企职责的分离

在计划经济时期，政府作为社会管理者的职能和作为所有者的职能是集于一身的。国营“公司”、“集团公司”等经济组织既是行政机关，又是所谓的“企业”。为了把政企职责分开，由不同的组织行使，1998年就任的新一届政府采取了一项重大步骤，将中央政府所属的兼有政企两方面职能的部级机构的行政职能移交给国家经济贸易委员会（以下简称“经贸委”）的“国家局”[39]，随后又将这些“国家局”并入经贸委的各职能司。那些原来的“行政性公司”取消了行政机构的地位，成为不具有行政职能的企业。

2.打破垄断，促进竞争

在计划经济条件下，为了追求规模最大化，通常一个行业或一个子行业只建立一个具有垄断性的企业。1998年以后，中国政府采取了分拆改组的办法来打破垄断，形成竞争局面。以石油工业为例，在改革开放

以前，国家设立石油工业部和石油化学工业部，分别管理其上游业务和下游业务。随后这两个部又分别改组为中国石油化工总公司（SINOPEC）和中国石油天然气总公司（CNPC）这两个兼具行政职能和企业职能的“行政性公司”。1998年6月，这两个公司的行政职能移交给国家经贸委的国家石油工业局以后，政府决定将它们都改组为综合性石油公司。具体办法是：将北方地区中石化的炼油、零售等下游装置移交给中石油，将南方地区中石油的油田移交给中石化，并允许它们在对方地域内投资和营运。这两个公司再加上原来从事海上石油开采的中国海洋石油总公司（CNOOC），中国就有三个相互竞争的综合性的石油公司。其他行业也采用类似的办法形成竞争的局面。对于包含某些具有自然垄断性质的行业，也采用近20年来各国改革垄断行业的成功做法，把垄断经营限制在最必要的范围中，并使这类垄断企业在社会的监管下运营。[40]

3.企业重组上市

经过上述改革的国有企业，一般仍然机构臃肿、冗员众多、债务沉重、资产质量很差。针对这种情况，公司化改制可以选用两种不同的方法来进行：一种方法是先采用分拆、退休、介绍就业等方式对非核心资产和多余人员进行处理，然后对核心资产进行重组、首发（IPO）和上市（listing）。这种办法，在中国被称为“整体上市”。另一种方法是将核心资产从原企业中剥离出来，进行重组、首发和上市，而将非核心资产、不良债权、富余人员等保留在原有企业中，以保证新设立的企业在账面上有良好的财务业绩并确保上市成功。这种办法在中国被称为“剥离上市”。

在以上两种办法中，前一种办法的效果较好，但是需要比较长的时间。后一种方法见效快，但遗留的问题比较多。中国国有工商企业的重组多半采用后一种办法。例如，1999年10月中国石油集团（CNPC)将其采油—冶炼—化工—零售的核心资产剥离出来，改组为中国石油天然气股份有限公司（Petro China，简称“中国石油”）。在CNPC的154万原有员工中，106万人由“存续企业”保留，其余48万人受雇于中国石油天然气股份有限公司。后者于2000年3月通过首发公募引进部分公众投资者和战略投资者，改变全资国有的性质，并分别在香港证券交易所和纽约证券交易所以H股和存托股（ADR）的形式首发和上市。[41]

在股权多元化的基础上，改制上市的企业多数搭建了公司治理的基本架构。

4.3.2 改制公司在治理上存在的问题

中共十四届三中全会之后，在国有资产管理体制改革方面，为比较多的人接受的思路是一种“三层次”的架构：第一层次是政府层次。在这里设立一个国有资产管理委员会，集中行使国家的所有者职能。第二层

次是所谓“国家授权投资机构”，如“国家投资公司、国家控股公司、国有资产经营公司、具备条件的企业集团的集团公司”[42]等。这些机构在第三层次的改制公司中行使股东权利。

这样的国有资产经营架构存在一些重要的制度缺陷。

1.上市公司作为“国家授权投资机构”的“下属企业”，很难成为具有完全独立性的法人实体

政府为了掌握“控制权”，一般在改制公司中占据控股地位。而且，这种控股股权通常由国有独资的“国家授权投资机构”行使。这种情况导致了两方面的后果：第一，具有“国家授权投资机构”背景的董事（通常是它的高层经理人员）在上市公司董事会中占有统治地位。第二，虽然中国证监会要求上市公司与它的控股母公司之间实现人员、资产、账目“三分开”，但上市公司董事长（通常由“国家授权投资机构”的CEO担任）并不在限制之列，而根据《公司法》的规定，股份有限公司的董事长通常是该公司的“法定代表人”，是“公司财务的最终控制者”，掌握“企业签订合同的最终决定权”，其权力“渗透到企业的全部活动”。[43]这样一来，即使是实现了股权多元化的上市公司，它也在国有独资的“授权投资机构”的完全控制之下，很难具有市场经济所要求的经营独立性。

2.旧体制下的“存续企业”作为控股股东控制上市公司

采取“剥离上市”的办法，国有控股公司、资产经营公司、行业总公司、企业集团未被剥离的资产（“存续企业”）仍被保存在原有企业，即“国家授权投资机构”中。由以旧体制的“存续企业”为实体的“国家授权投资机构”代表国家去控制建立在市场经济新体制基础上的上市公司，显然不利于真正将后者改造成为具有市场竞争力的企业。而且，由于“存续企业”集中了大量非核心资产和富余人员，它必须不断地从上市子公司获得资源供应，否则就难于生存。与此同时，“存续企业”作为上市公司的控股股东，有足够的条件用关联交易等方式从上市子公司取得资源。于是就出现了一些母公司“掏空”上市公司和通过上市公司从股市“圈钱”的事例。有些作为“国家授权投资机构”的集团公司还采取“明修栈道，暗度陈仓”的方式，将优质资产转移出去，而将债务集中在集团公司，最后由集团公司申请破产，逃废债务，将风险转嫁给政府或银行。

3.内部人行使所有权

由于广泛采用“授权”的方式确定上市公司国有股的持有人，在相当多改制公司中，行使国有控股权的都是全资国有企业，即被政府授权的那些控股公司、资产经营公司、集团母公司等“国家授权投资机构”。在多数情况下，这些被授权的全资国有公司并未实现所有与控制的分离，只有一个统一的“领导班子”。“领导班子成员”具有双重身份，既是国有股东的全权代表，又是国有股东所雇佣的经理人员，结果在这些“国家授权投资机构”中，就没有形成所有者与经营者之间的制衡关系，而是由这

些“领导班子成员”自己监督自己。

在中国公司化改革的过程中，最突出的问题是公司治理蜕变为“内部人控制”。

“内部人控制”是原社会主义国家在早期经济转型过程中常常遇到的问题。日本经济学家青木昌彦在研究了这些国家的企业制度后指出，“内部人控制”是“转轨过程中所固有的一种潜在可能现象”，必须采取措施加以克服。[44]这种现象也广泛地存在于中国转型过程中的国有企业、获得了“经营自主权”的企业、承包制企业以及“股份制企业”。由于现代公司本来就具有所有与控制分离的特征，公司化改制中的种种不规范做法，就使内部人控制取得了“合法”和“合规”的形式。例如，前面讲到的所谓“公司制的实质是股东所有权与企业法人财产权的分离”的说法、为公司设立固定的“法定代表人”或“法人代表”的法律规定，等等，都使内部人控制更容易畅行无阻。

4.3.3 国资委成立后的国有企业改革

2003年3月，全国人大通过了设立国务院国有资产监督管理委员会（简称“国资委”）的决定。国资委在中央所属非金融企业中代表国家履行出资人职责。地方企业的国有资产则由省、市（地）两级政府的国资委负责管理。根据国务院《企业国有资产监督管理暂行条例》（2003）的规定，国资委的主要职责是：（1）依照《公司法》等法律和行政法规履行出资人职责，指导推进国有企业改革和重组；（2）代表国家向部分大型企业派出监事会；（3）对企业负责人进行任免、考核并根据其经营业绩进行奖惩；（4）对所管国有资产的保值增值情况进行监管；（5）拟订国有资产管理的法律、行政法规和制定规章制度，依法对地方国有资产管理进行指导和监督。2008年，国资委的职能进一步扩展到监管企业工资分配、负责国有资本经营预决算编制和执行、督促检查所监管企业安全生产等领域。[45]

国务院国资委的成立，意味着中国国有企业的改革和运营在一个全权履行出资人职责的权威机构的领导下进行，在改变“五龙治水”（见本章4.2.1）的状况方面前进了一大步。按照中共中央和国务院的有关决定，国资委的工作主要集中在两个方面：一是“调”，即进一步推进国有经济的布局调整，实现国家从一般竞争性领域有序退出；二是“管”，即在国家尚未退出的公司中管理国家股权，行使股东权利。但从2003~2008年的实际情况看，国务院国资委成立以后的国有企业改革在“调”的方面进展缓慢，在有些领域甚至出现了“国进民退”的趋势。国资委的工作重心越来越多地放在了“管”的方面，在推进大型国有企业的公司治理改革方面取得了一些进展，但也出现了超越《公司法》规定的所有者的权限范围，管得过多、过细的问题。

国资委成立后，针对国有企业改制过程中产权转让程序中存在的漏

洞，迅速采取行动加以弥补。2003年12月，国资委和财政部联合发布《企业国有产权转让管理暂行办法》。这一规定和随后发布的一系列相关文件规范了国有产权转让的程序，堵塞了此前多年公共财产向少数人转移的一个重要通道。同时，国有企业改制出售的决策程序得到了进一步的明确，国有产权出售过程的透明度也有所提高。这些都有助于保证国有资本退出的过程有序和公正。

然而，在从2004年开始的“第三次改革大争论”（参见本书第11章11.3.3）中，质疑和否定改革开放的思潮在国有企业改革的领域内首先爆发。随着强调国有经济对于社会主义国家重要性的声调的提高，国有经济布局调整的步子开始放慢，注入到国有企业中的经济资源则持续增加。2007年，国资委管理的中央国企的资产总额达到14.6万亿元，比2002年翻了一番。财政部统计的全部非金融类国有企业的资产在2002~2006年期间也增加了54%。[46]在能源、原材料、交通、通信等国民经济的上游行业，中央企业形成了强大的垄断优势。国资委的资料显示，中央企业承担着几乎全部的原油、天然气和乙烯生产，提供了全部的基础电信服务和大部分增值服务[47]；其中，发电量约占全国的55%，民航运输总周转量占全国的82%，水运货物周转量占全国的89%，汽车产量占全国的48%，生产的高附加值钢材约占全国的60%，生产的水电设备占全国的70%，火电设备占75%。[48]国有企业依托在这些行业的垄断地位获取了巨额利润，而这些利润又不需要向国家这个大股东分红，因而不能被运用到急需加强的公共服务领域，而是留在这些国有企业，由它们自行支配。2007年，中央所属的国有企业的利润总额达到11000亿元，全部非金融类国有企业利润总额为16200亿元，占GDP的比例分别为4.5%和6.6%。[49]国有企业巨额利润不经财政预算程序而自动转为投资资金，是近年来中国经济增长过度依赖投资而消费增长乏力的一个重要原因。

2009年，国有经济布局调整工作任务中已经没有国有资本退出的内容，而以“提高国有经济控制力”为主要目的。[50]

国资委成立之初，国有企业公司治理的一个重要缺陷是内部人控制。因此，国资委成立后着力于“管”，强化了国家所有者在公司治理中的地位，遏制了内部人控制的趋势。

首先，国资委建立和实施了一套中央企业“负责人”（包括董事长、总经理、总会计师，部分企业也包括副董事长、副总经理）的业绩考核制度。业绩考核分年度经营业绩考核和任期经营业绩考核。年度考核以年度利润总额和净资产收益率为基本指标，任期考核以国有资产保值增值率和三年主营业务收入平均增长率为基本指标。年度经营业绩考核和任期经营业绩考核的最终结果分为A、B、C、D、E五个级别。国资委通过将考核结果与企业负责人薪酬中的“绩效薪酬”部分挂钩实行奖惩。

其次，国资委积极探索在海内外经理人员市场上公开招聘中央国有企业负责人。中央国有企业面向海内外公开招聘高级管理人员始于2001

年，由中共中央组织部组织进行。2003 年国资委成立后到 2009年，已经与中组部一起组织了7次公开招聘，92家中央企业招聘了108名高级管理人员[51]，所招聘的职位从副职到正职、从会计师到总经理，重要性不断提高。

在进行业绩考核、招聘高级管理人员时，国资委超越了其股东角色，行使股份有限公司董事会通常行使的职能。而在当时，国资委所面对的一级公司（控股公司、集团公司等）多是国有独资公司，这类公司要么没有董事会，即使有，也是上级机关任命的“领导班子”（特别是“一把手”）说了算，董事会根本不起作用。国资委的领导认识到，改善国有企业管理的“核心是完善公司法人治理结构，关键在建设规范的董事会”。[52]有鉴于此，2004年6月，经国务院批准，国资委发出了《关于中央企业建立和完善国有独资公司董事会试点工作的通知》和《关于国有独资公司董事会建设的指导意见（试行）》等文件，启动了从宝钢集团开始的建立和完善董事会试点工作。到2008年底，已经有17家中央国企进行了这项工作。以后试点的范围陆续扩大。与传统的国有企业“领导班子”相比，董事会试点所“试”的主要是两方面的新机制：一是引入相当比例的外部董事；二是在董事会和以总经理为首的经理层之间形成制衡关系。

在规范董事会试点的基础上，2008年10月，国资委党委和中共中央组织部联合印发了《关于董事会试点中央企业董事会选聘高级管理人员工作的指导意见》，第一次把中央国企高管的选聘权交给了董事会，建立了出资人机构选派董事会、董事会选聘和管理经理层的国有企业领导者分层分类管理的新体制。[53]

国有经济的布局调整和国有企业的公司治理建设，是国有企业改革战略中相互联系的两个方面。世界各国的实践表明，在国有独资或绝对控股的企业中建立有效的公司治理，即便不是完全不可能，难度也极大。因此，在加强国有企业公司治理改革的同时，必须大力推进国有经济布局调整，从国家可以退出的领域中尽可能退出，收缩国有经济的战线，同时在那些国家一时或长期不能退出的企业中，尽可能地引入非国有资本，实现股权多元化。2004年第三次改革大争论爆发以后，国有资本退出的步伐陷于停顿，而在国有企业建立董事会的改革进展缓慢的情况下，长期下去，国资委有可能在“不能不管”的压力下向一个跨行业的“婆婆”（企业的“上级行政主管机关”）回归。

因此，有必要重新强调中共十五大确定的关于国有经济布局调整的方针，重新启动国有经济的布局调整。可以考虑采取的措施有以下几个方面。一是就国有资本退出一般竞争性领域制定专门的规划，责成国资委贯彻落实。二是采取积极措施对国有企业高度垄断的行业进行改革。《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）第7条要求政府对国有企业的经营行为实施监管和调控，以“维护消费者利益，促进技术进步”。垄断行业改革的第一步可以是制定一个实施条例，落实《反垄断法》规定的政府责任。三是结合财政体制改革，通过法定预算监督程

序对国家公共财政资源注入国有企业进行严格审查和控制，其中包括国有企业利润留成和其他形式的国家对国有企业的新增投资。

与此同时，还需要采取有效措施改变国有企业，包括国有控股企业的激励机制。其中一个重要方面是进一步明确国资委的股东角色，对其超越法定的股东权利的行为进行限制。2009年5月1日开始实施的《中华人民共和国企业国有资产法》第14条规定，国资委“除依法履行出资人职责外，不得干预企业经营活动”。这里的“依法”，应明确界定为依据《公司法》。《公司法》是规范公司制企业中各类利益相关者行为的基本法律，国资委在已改制为公司的国有企业中代表国有股东行使“管人、管事、管资产”的职权，当然也必须在《公司法》的框架内进行。

就“管人”而言，《公司法》规定股东拥有“选择管理者”的权利，但这里所说“选择管理者”的权利具体是指，在股东会中投票“选举和更换董事”，然后通过董事会间接“选择管理者”的职权。而2004~2008年发生在电信[54]、银行[55]等大型国企（包括上市公司）中的“高层轮岗”，往往还未走完“董事会批准”这一形式上的程序，就已经由有关行政部门宣布，是违反《公司法》的规定的，在资本市场上造成了很不好的影响。

就“管事”而言，《公司法》规定股东在公司中享有“重大决策权”。所谓“重大决策权”，除上面讲到的在股东会中投票选举、更换董事和决定董事报酬的权利外，还有以下10项权利：（1）决定公司的经营方针和投资计划；（2）选举和更换由股东代表出任的监事，决定有关监事的报酬事项；（3）审议批准董事会的报告；（4）审议批准监事会或者监事的报告；（5）审议批准公司的年度财务预算方案、决算方案；（6）审议批准公司的利润分配方案和弥补亏损方案；（7）对公司增加或者减少注册资本作出决议；（8）对发行公司债券作出决议；（9）对公司合并、分立、变更公司形式、解散和清算等事项作出决议；（10）修改公司章程（第38、100条）。对于有限责任公司，《公司法》还增加了股东的另外一项职权，这就是“对股东向股东以外的人转让出资作出决议”。

至于以上两类公司的其他决策，则已经授权给公司董事会，应当由董事会或者由董事会授权的经理人员作出。股东会不应越俎代庖。个别股东，即使是控股股东也不能直接干预。

就“管资产”而言，国有资产以资本金的形式投入公司后，依法形成该公司的“法人财产”，公司的“法人财产权”受到法律的保护。出资人（股东）只有在《公司法》规定的公司治理框架内维护自己的权益，而不能直接干预公司法人财产的运作。

2003年国务院颁发的《企业国有资产监督管理暂行条例》中的有些规定与《公司法》相冲突。应当根据“下位法服从上位法”的原则加以修订。[56]

4.4 改善大型企业的公司治理

改善公司治理，是保证现代公司制度稳定运行的永恒主题。公司治理的挑战产生于所有者与经营者之间、大股东与小股东之间的信息不对称以及企业经营所面对的不确定性。由于这种不对称性和不确定性永远不可能完全消除，改善公司治理对企业来说就是一场没有终点的长征。在公司治理方面的落后，最终必然反映为创新能力和竞争力的落后。在这个意义上，改善公司治理乃是所有企业都必须高度重视的一个课题。对于建立历史还很短、公司治理还很不健全的中国企业，不论是国有公司还是民间公司，更是一个必须面对的挑战。

4.4.1 公司治理改革的国际趋势

二战结束以后，大型企业内的各种矛盾在英美类型的公司和德国类型的公司中分别以不同的形式表现出来。前者的问题是，由于股权高度分散化，多数小股东宁愿充当“搭便车者”（free riders）而使执行人员脱离所有者的控制与监督；后者则表现为公司治理过度向职工的利益倾斜。这两种倾向，都使股东的利益受到损害，并使企业竞争力下降。[57]

针对这些问题，20世纪90年代初期首先在英美类型的国家掀起了以强调股东价值和股东对公司的控制为主题的“公司治理运动”。20世纪90年代的公司治理改革，是以1992年伦敦股票交易所发表卡德伯里爵士（Sir Adrian Cadbury）领导的委员会关于改善公司财务信息披露的研究报告[58]为开端的。该报告为加强公司治理提出的一系列建议，如引进独立董事制度和设立审计等专门委员会，在20世纪90年代中期为业界所普遍接受。公司治理运动与其他公司制度改革，如证券法、证券交易法的制定相区别的一个重要特点是，采取了首先由各种非政府组织发布自律性、指导性行为规范的办法，促进企业改善公司治理。随后，国家机构再以行政法规的形式确认这些规范。到了世纪之交，加强公司治理已经成为一种国际潮流。

公司治理改革往往是由危机和丑闻所推动的。20世纪90年代英美等国公司治理运动，是由内部人控制所招致的丑闻迭出所激发的。2001～2002年期间，美国的安然（Enron)和世界通信（World Com)等大公司发生了严重的丑闻，激起了对公司治理的新的思考和新的改革努力。其成果之一就是《萨班斯奥克斯利法案》（*Sarbanes-Oxley Act*），简称《索克斯法案》（*SOX Act*）（专栏4.4）。

专栏 4.4 2002 年美国《索克斯法案》的新规定

在安然等公司丑闻的激发下，2002年7月，美国国会以压倒多数通过了《索克斯法案》。这一法案的颁布，被认为是“从罗斯福时代以来有

关美国商业实践的影响最为深远的立法”。《索克斯法案》对上市公司的新要求包括：

公司的首席执行官（CEO）和首席财务官（CFO）必须对公司财务报告进行个人书面认证。如果他们明知报告不符合《证券交易法》有关要求仍然作出书面认证的，并处100万美元以下的罚款和10年以下的监禁；如果是蓄意行为，并处500万美元以下的罚款和20年以下的监禁。

禁止公司向CEO和CFO提供贷款。

公司如果发生重大违规，管理者将失去领取业绩报酬的权利。

保护举报人。如果公司雇员向上级管理者、监管机关和国会议员报告公司欺诈行为因而受到解雇、降职、停职、威胁、骚扰或其他任何形式的歧视，该雇员可提起诉讼并得到赔偿。

美国证券交易委员会（SEC）可不经过法院、直接禁止违规与不称职的董事和其他管理者在公众公司担任董事或其他职务。

公司必须设立全部由独立董事组成并有一名为财务专家的审计委员会，听取和审议公司财务报告，直接负责对外部审计的聘用、解聘、监管和报酬事项，并有权聘用独立财务顾问来处理疑难问题，公司审计委员会要对公司内部审计系统的有效性负责。

设立由SEC控制的、大部分由业外人士组成的“公众公司财会监管委员会”，强化对外部审计会计师的行业监管。

根据方流芳：《乱世出重典——2002年美国公司改革法案述详》（《21世纪经济报道》，2002年8月24日）等材料编写。

经济合作和发展组织（OECD）、世界银行等国际组织在推动全球性的公司治理改革方面发挥了重要作用。早在1999年，OECD就应其成员国要求，提出了一套公司治理的原则。2002年，OECD再次应其成员国要求，开始对1999年后公司治理领域的新变化进行研究，在修订1999年公司治理原则的基础上，于2004年推出了新一版的《OECD公司治理原则》[59]。OECD的公司治理原则着重强调了保护股东及利益相关者的权益并发挥其在公司治理中的作用，提高透明度，以及强化董事会的责任。

2005年，OECD出版了专门适用于国有企业的《OECD国有企业公司治理指引》（以下简称《指引》）[60]。关于国有企业的公司治理，该《指引》首先强调要建立有效的法律和监管框架，其核心是保证建立一个国有企业与其他企业平等竞争的环境。其次，该《指引》就政府如何做一个合格的所有者提出了若干具体原则。除了政府不要干预企业日常经营活动，《指引》也倡导建立“集中化”的所有权代表机构，并对社会公布自己的“所有权政策”，明确界定其作为所有者所要追求的目标，以及实现这些目标的手段。所有权代表机构要接受议会的监督。在信息披露方面，《指引》建议，所有权代表机构应该公开出版年度报告，向议会、媒体和公众披露国有企业的信息。年报应集中于国有企业的财务业绩和国有资产价值，以及加总的财务信息，如销售额、主营业务利

润、现金流量、投资、股权回报率和分红。《指引》还认为，作为公共企业，国有企业不管是否上市，其透明度都应该达到上市公司的水平，具体的披露要求应该与《OECD公司治理原则》中对上市的公众公司所提出的披露标准相同。

在中国，2002年1月，中国证监会和国家经济与贸易委员会发布了强制性的《公司治理规范》，要求所有上市公司建立有效的公司治理。在改善中国企业公司治理的工作中，显然需要更多地汲取发达国家公司治理的经验与教训。

4.4.2 保护股东权益，强化信息披露

首先，应当保证股东有效参与与公司治理有关的重大决策，如董事会成员的提名、选举以及公司的经营战略和薪酬政策等。董事会成员、主要执行人员和员工的薪酬计划中涉及股权的事项，例如期权计划，必须经过股东大会的批准。除了参与相关决策，股东在公司治理中行使自己权利的另一重要途径是制定公司章程。2005年修订后的《中华人民共和国公司法》加强了公司章程在公司治理中的作用，使股东可以充分运用制定公司章程的权力来设计企业的公司治理机制，更大程度地实现股东的“意思自治”。

其次，要保证平等对待所有股东，尤其要平等对待少数股东。保证少数股东平等地参与公司治理决策的一种重要机制是累积投票制度。2005年修订后的《中华人民共和国公司法》第106条规定，“股东大会选举董事、监事，可以依照公司章程的规定或者股东大会的决议，实行累积投票制”[61]，以便保护中小股东在董事选举中事实上的决定权。

第三是要充分发挥机构投资者的积极作用。机构投资者的意义在于把众多的中小投资者的资金集中起来进行投资，可以在一定程度上避免中小投资者“搭便车”、不愿积极参与公司治理或者没有能力参与的问题。在发达的市场经济中，尤其是英美的市场经济中，机构投资者在公司股权结构中占有重要的地位。在美国，1994年公司股权中有46.2%为各类机构投资者所持有，其中主要的两类机构投资者——养老基金和互助基金分别占25.9%和11.9%。[62]

在中国国有企业的公司制改制中，机构投资者也是一种有很大潜力的所有权主体。其中最具潜力的是养老基金。首先应当用国家归还对老职工社会保障欠账的方式，积极培育作为机构投资者的社会保障基金。这样做的合理性在于：现有的国家财产中有很大一部分是由职工过去以“低工资”形式预交的社会保险金形成的，老职工以之换取国家对自己的社会保险承诺。这种承诺是政府的一笔隐性负债。为了偿还这笔负债，不少经济学家主张从现有国有资产中“切出一块”，转移到社会保障基金，用于弥补养老制度改革中对国有企业老职工的欠账。这样的措施如能实现，可以收到“一石二鸟”之效，即既能解决养老制度改革中的历

史遗留问题，改善社会保障体系的资金状况，又能在政府之外创建新的机构投资者，有效地加强所有者的监督，改善公司治理。[63]

股东要在公司治理中充分发挥作用，必须有充分的信息作为保证。因此，公司信息的透明度对保护股东权益至关重要。很多公司治理丑闻，从我国的琼民源（详见第6章专栏6.3）、银广夏到美国的安然和世界通信，都与信息披露机制的失灵密切相关。阳光是最好的消毒剂。如果信息披露的机制正常运作，这些丑闻都是不可能发生的。因此，大型企业加强公司治理，必须大力加强财务会计制度和信息披露制度，保证股东的知情权。

4.4.3 健全董事会的治理机制

董事会制度是现代大型企业公司治理制度的核心。由于大型公司股东人数众多而且分散，公司是在董事会的领导下运作的。一般而言，现代大型企业的董事会通常都具有两方面的功能：一是作出公司经营的战略决策；二是选聘、激励和监督公司经理层。在很多创新型现代公司，董事会还经常负有运用其专业知识为经理层提供咨询建议的责任。

建立董事会治理机制需要创造的第一个条件是，明确界定控制性股东与董事会的权利边界，保证董事会的权威。

如前所述，在国有控股的大型企业，国资委事实上行使着董事会的许多职能，董事会本身则多数仍处在发展的初期阶段，基本上就是原来国有企业的“领导班子”。在非国有大型企业，董事会也往往是大股东或“控股股东”手中的橡皮图章。有的企业甚至沿袭家族企业的传统，大股东“一竿子插到底”，集股东会、董事会和总经理职能于一身。如果企业只有一个所有者，由业主自己直接经营企业而不要董事会和经理层，自然也没有什么错，多数家族式中小企业都曾经有过这样的发展阶段。但大公司的大股东并不是唯一的股东。董事会形同虚设，意味着其他股东无法影响公司的运作，却必须承担大股东经营失败所带来的风险。这样的机制也为大股东以其他形式侵犯其他股东的利益提供了便利。因此，在股权多元化的大公司，大股东和董事会之间必须有明确的权利边界。决定高层经理人员任免，并对他们进行经常性的监督是董事会的核心职能之一。为了确保出资人的利益和公司的目标，董事会特别是它的独立董事必须牢牢掌握住高级管理人员的人事任命权和决定其报酬的权力，以及对公司全部财务进行经常性审计的权利。

实行董事会治理的第二个条件是，董事会必须有足够的能力胜任其角色。

现代公司的董事会与传统国有企业领导班子的一个重要区别是，前者具有全面的知识结构。大型企业的董事会通常都要包括与公司经营密切相关的一些领域的专家，如律师、会计师、工程师、科学家等。由于

董事不是公司的全职雇员，公司可以在一个大得多的“人才池”中选聘董事，一个专家则可以在若干家公司兼任董事。

建立有效的董事会治理的第三个重要条件是，保证董事会的独立性。

如何在保证董事会有足够能力的同时保证其独立性，是现代公司治理改革的一个难点。从20世纪70年代起，一些发达国家就开始在上市公司中引入独立董事制度。现在独立董事制度已经成为全球公司治理的通行做法，独立董事在董事会中的比例和职责越来越重。根据OECD1999年的调查，独立董事在大型上市公司董事会所占比重，美国为62%，英国为34%，法国为29%。20世纪70年代以后，一些公司开始在董事会中设立审计、薪酬、董事提名等专门委员会。1977年，纽约证券交易所要求上市公司设立由独立董事组成的审计委员会。在上市规则中要求：独立董事所发表的意见应在董事会决议中列明；公司的关联交易必须经由独立董事签字后方能生效；两名以上的独立董事可提议召开临时股东大会；独立董事可直接向股东大会、美国证券交易委员会和其他有关部门报告情况。2002年，美国国会通过的《索克斯法案》，要求所有上市公司都必须有一个完全由独立董事组成的审计委员会。另外，在美国的一些大型上市公司中，董事会的提名委员会和薪酬委员会也完全由独立董事组成。中国证监会于2001年发布规定，要求在上市公司中普遍实行独立董事制度。

关于独立董事的独立性，各个国家和地区有不同的定义。在通常人们所接受的定义中，“独立”包括如下几方面的含义：（1）独立于公司的管理层，例如没有在公司担任过经理等职务；（2）独立于公司的业务伙伴，例如与公司有业务关系的律师事务所、会计师事务所等没有利益关联，不是公司的重要客户或供应商；（3）独立于大股东，例如持有的本公司股份不超过公司发行在外的股份总额的1%，也不是大股东的关联人士。当然，建立独立董事制度并不是搞好公司治理的充分条件。而且，独立董事本身也有一个是否胜任、如何激励和约束的问题。但不少案例表明，如果选人得当并赋予充分的权利，独立董事即使在中国这样的经济社会环境中也是可以发挥重要作用的。

实现董事会治理的第四个条件是保持董事对公司的忠诚。董事不是股东通过合同雇用、为挣薪水而为股东利益服务的雇员，而是受股东之托、代股东理财的受托人。因此，现代公司治理制度的重要支柱之一，就是董事对股东和公司的忠诚义务（duty of loyalty)和受托责任（fiduciary duties)。这是对董事（包括独立董事）进行激励约束的机制基础。按美国一本权威的公司法教科书的说法，“公司法的历史很大程度上就是把忠诚义务发展为可操作的内容的历史”。[64]忠诚义务或受托责任的要义是，任何人一旦成为董事，就意味着接受了一种忠诚于股东、忠诚于公司的法律责任。如果被判定没有履行这一责任，其后果不仅仅是像普通雇员一样失去报酬、失去工作，而且可能受到法律制裁。2005年修改后的《公司法》已经明确规定，董事“对公司负有忠实义务和勤勉

义务”，并列举了一系列董事“不得”从事的行为。大型企业加强董事会建设的一个重要途径就是结合企业实际，把这一原则进一步具体化，并通过公司章程和其他形式将其制度化。例如，《公司法》规定，董事不得“未经股东会或者股东大会同意，利用职务便利为自己或者他人谋取属于公司的商业机会，自营或者为他人经营与所任职公司同类的业务”。这类条款的落实，将对改善中国公司治理起到重要的作用。

综上所述，董事会建设的关键可以概括为四个方面：权威、能力、独立性和忠诚。对于强调等级权威和个人专权的我国传统治理文化而言，以受托责任为支撑的董事会治理制度是一种生疏的“舶来品”。即使在非国有企业，形成有效的董事会治理也可能要经历一些失败和坎坷，需要付出长期不懈的努力。但如果中国的大型企业不能建立这样的制度，其成长和扩张就必然受制于大股东的资金实力、控制半径和管理能力。在当今这样一个全球化的时代，这样的企业在国际竞争中很难居于领先地位，在有些领域甚至根本无法生存。在国有大型企业，建立董事会治理的制度面临更多的困难，需要付出更大的努力。

4.4.4 充分发挥市场机制的作用，加强公司外部治理

如前所述，企业可以看作是一系列合同关系的连接点。从这个意义上说，企业是市场交易的产物。市场机制的完善能够对公司治理的改善发挥十分重要的作用。

首先，要充分利用经理人员的劳动力市场，改善对经理人员的激励和约束。为了确保经理人员为实现股东的目标而努力，不仅要对经理人员进行严格的监督，还应当对他们有足够的激励。否则就容易出现“58岁现象”[65]一类损害企业利益的事件。对经理人员的激励可以通过升职、在职消费、奖金、福利和股权激励等方式进行。这些方式各有优劣，可以综合地加以利用。在选择激励方式时，最需要注意的是保证对经理人员的激励与实现所有者目标的兼容性。在发达的市场经济国家，最经常采用的经理人员激励方式是股权激励。在一个有效的股票市场上，股票价格直接反映了公司的预期盈利能力，所以，给予股权激励对经理人员进行激励不但与股东目标具有很好的兼容性，而且刺激的强度也很大。不过，采用这种办法对公司治理的有效性和股票市场监管水平的要求很高，需要作出很大的努力，创造条件，才能做到。

其次，要充分发挥债权人的作用。银行等债权人在多方面对企业公司治理起到加强的作用：一是减少企业管理层的决策失误；二是监控企业的重大风险；三是迫使企业管理层为经营失败付出代价。除了投资决策，贷款银行为自身利益考虑，必须监控自己的债务人企业可能面对的重大风险。其他投资者尤其是中小股东可以在这方面搭它们的“便车”。如果企业经营失败不能清偿到期债务，陷入破产境地，债权人尤其是主要的贷款银行就会成为企业事实上的控制人。在这种情况下，债权人会采取什么行动、对企业管理层的利益会产生什么影响，企业管理层通常

都会有其预期。这种预期是一种重要的威慑力量，使企业管理层更加注意规范自己的行为。

最后，要充分发挥证券市场的作用。正如在本章4.1.4讲到的，在英美的公司治理结构模式中，证券市场对于上市公司治理结构的有效运转起着十分重要的作用。它通过“用脚投票”、恶意收购、给予CEO股权激励等证券市场的运作，形成对高层经理人员很强的激励和约束。中国证券市场较难起到这方面的作用，必须花大力气予以解决。此外，和债权人一样，证券市场的很多其他参与者也可以在促进上市公司的公司治理方面发挥重要的作用。例如，如果信用评级机构行为规范并且有比较强的收集、处理信息的能力，它们也可以和银行一样起到监控上市公司重大风险的作用。证券市场上的各类分析师也是收集和处理企业信息的重要力量，他们的分析成果也有很强的外部效应，可供所有的投资者“搭便车”。

除了信用评级机构、市场分析师，财经媒体也是促进企业改善公司治理的重要力量。在这方面，中国的一些媒体在促进上市公司和证券市场监管机构改善公司治理方面所发挥的独特作用就是最好的例证。但财经媒体不是审计师，不是公诉人，也不是警察。它们的报道不可能像审计报告、起诉书那样确凿、严密、证据齐全。因此，必须在立法和执法两个层面为财经媒体提供合理的活动空间，防止法律成为治理不良的公司压制财经媒体对其进行监督的武器。

[1]科斯（1937）：《企业的性质》，见《企业、市场与法律》，上海：上海三联书店，1990年，第1~23页。

[2]科斯（1937）：《企业的性质》，见《企业、市场与法律》，上海：上海三联书店，1990年，第9页。

[3]同上书，第18页。

[4]威廉姆森（1985）：《资本主义的经济制度》（*The Economic Institutionsof Capitalism*），北京：商务印书馆，2007年。

[5]S. Grossman and O. Hart （1986）：“The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration”（《所有制的成本和收益：关于纵向一体化和横向一体化的理念》），*Journal of Political Economy*，1986, pp.691-719。

[6]Oliver Hart&John Moore:“A Theory of Debt Based on the Inalienability of Human Capital”.*Quarterly Journal of Economics* 109 （November, 1994）： pp.841879.

[7]黄仁宇（1982）：《资本主义与二十一世纪》，台北：联经出版事业公司，第79~80页。

[8]法人（corporate或corporation）在欧洲中世纪法律中是指行会、教会、自治城市等具有与自然人相同民事行为能力的非营利性组织，在特许贸易公司获得法人地位以后，也被用来称呼这些营利性的企业，于是现代英语中的corporation一词有双重含义：一个是法人组织，一个是从事工商业的法人制企业，在中国被称为公司。

[9]即“Bubble Act”（《泡沫法》）。具有讽刺意味的是，这一法案是在一个大投机和

诈骗团体——南海公司（South Sea Company），这个由英国皇家特许进行南海（南大西洋）贸易的特许贸易公司的策动下制定的。南海公司制造了1720年的“南海泡沫事件”。一直流行到现在的“泡沫经济”（Bubble Economy）一词，就是由这一事件得名的。曾经有不少人认为，《泡沫法》是当时的英国下院议长沃普尔（Robert Walple）和国王乔治二世作为对投机的警告制定的。其实根据考证，英国议会在特许贸易公司的策动下制定《泡沫法》的真正目的，是为了“限制扩容”，使民间公司不能分流股市泡沫形成过程中的入市资金。果然，在英国政府根据《泡沫法》取缔未经特许的公司以后，南海公司的股价进一步猛涨，在 1720 年 8 月初达到最高点，直至 9 月突然崩盘。见John Carswell（1960）： *The Southsea Bubble* （《南海泡沫》），London: Cresset Press，转引自金德伯格（Charles Kindleberger, 1978）： *Manias，Panics，and Crashes: AHistoryof Financial Crises* （《疯狂、恐慌和崩盘——金融危机史》），New York: John Wiley& Sons, INC, 1996, p.84。

[10]Alfred D. Chandler, Jr.（1977）： *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*， Cambridge MA: Harvard University Press。参见《看得见的手：美国企业的管理革命》，北京：商务印书馆，1987年；中译本书名中的“管理革命”一词，应是“经理革命”的误译。

[11]Adolf Berle& Gardiner Means（1932）： *The Modern Corporation and Private Property*（《现代公司与私人财产》），New York: Commerce Clearing House.参见该书中文繁体版译本，台北：台湾银行出版社，1981年中文版。

[12]Alfred D. Chandler, Jr.（1977）： *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*， Cambridge MA: Harvard University Press。参见《看得见的手：美国企业的管理革命》，北京：商务印书馆，1987年，第3页。

[13]Andrei Shleifer& Robert Vishny （1997）：“A Survey of Corporate Governance”（《对公司治理的考察》）.*The Journal of Finance*，52: pp.737-783。

[14]Magdi R. Iskander&Nadereh Chamlou（2000）： *Corporate Governance: AFrameworkfor Implementation*.（《公司治理：一个可供实施的框架》） Washington D. C. ： The World Bank。

[15]逆向选择是指由于买卖双方对于商品信息的了解不同，而造成的资源误配情况。例如，在二手车市场上，只有卖者知道自己的旧车的内在质量，而买者无法确切知道车的优劣，致使保养较好的车也卖不出好价钱。

[16]道德风险是指从事经济活动的人在最大限度地增进自身效用时作出不利于他人的行动。

[17]Andrei Shleifer& Robert Vishny（1997）：“A Survey of Corporate Governance”.*The Journal of Finance*， 52: pp.737-783.

[18]在这种情况下，大股东往往被称为内部股东（inside shareholders）。

[19]经济学上的外部性，是指一个经济主体采取某一经济行动，但不承担全部成本（负外部性）或未得到全部收益（正外部性）的情况。

[20]Jean Tirole:“Corporate Governance”（《公司治理》）.A paper presented in the Lectures on Modern Economic Theory, 2000, Beijing。

[21]由于列宁-斯大林模式中执政党在国家组织中占有绝对支配地位，匈牙利经济学家乔纳蒂（Maria Csanadi)把这种国有经济叫做“党-国经济”（Party-State Economy)；列宁的“国家辛迪加”也可以叫做党-国大公司（Party State Inc.）。见乔纳蒂（1997）：《转型：透视匈牙利政党-国家体制》，长春：吉林人民出版社，2002年。

[22]日本经济学家小宫隆太郎在1985年5月11～14日在冲绳召开的“中日经济学术讨论会”上提交的论文《竞争的市场机制和企业的作用》中指出：我的印象是，中国不存在企业，或者几乎不存在企业。见吴家骏、汪海波编：《经济理论与经济政策》，北京：经济管理出版社，1986年，第328～329页。

[23]在“文化大革命”期间，国有企业的这种职能被强调到了极致。当时的提法叫做“企业是无产阶级专政的堡垒”。

[24]科尔奈（1980）：《短缺经济学》下卷（Economics of Shortage），北京：经济科学出版社，1986年，第279页。

[25]周太和等（1984）：《当代中国的经济体制改革》，北京：中国社会科学出版社，1984年，第70～100页。

[26]毛泽东（1966）：《关于农业机械化问题的一封信》，载《人民日报》，1977年12月26日。

[27]周太和等（1984）：《当代中国的经济体制改革》，北京：中国社会科学出版社，1984年，第137页。

[28]孙冶方对企业下放的批评，见本书第2章2.1.4。

[29]中国国企改革的重要领导人袁宝华在一次访谈中详细说明了“扩权让利”方针的决策过程。据袁宝华回忆，受李先念的托付，1978年10～12月间，国家经委代表团对日本企业进行考察。代表们“深感我们的企业必须进行改革，要给企业更多的自主权”。李先念在听取代表团汇报后说，经济要搞好，首先是企业要搞好，要扩大企业自主权见贺耀敏。：《扩权让利国有企业改革的突破口：——访袁宝华同志》，载《百年潮》，2003年第8期。

[30]周太和等（1984）：《当代中国的经济体制改革》，北京：中国社会科学出版社，1984年，第166页。

[31]例如，在国家经济贸易委员会的领导看来，1978～1980年扩大企业自主权的“五个文件名义上叫扩权让利的文件，实际上是扩权有限，让利也有限。”见贺耀敏：《扩权让利：国有企业改革的突破口——访袁宝华同志》，载《百年潮》，2003年第8期。

[32]1988年2月国务院发布的《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》规定：“承包经营责任制，是在坚持企业的社会主义全民所有制的基础上，按照所有权与经营权分离的原则，以承包经营合同形式，确定国家与企业的责权利关系，使企业做到自主经营、自负盈亏的经营管理制度。”企业承包制处理国家和企业之间分配关系的原则是：“包死基数、确保上交、超收多留、歉收自补。”

[33]“内部人控制失控”是现代公司治理结构中容易出现的缺陷。当现代公司的股东由于股权过于分散或其他原因失去了对公司的剩余控制权时，就会出现剩余控制权与剩余收入索取权不相匹配的情况。公司被“内部人”所控制，往往会作出损害股东利益的决策，并使公司走上衰败的道路。近年来，西方企业管理学刊物上有大量文献讨论如何防止这一问题的发生，说明它对企业经营危害的严重性。

[34]企业的“法定代表人”是在我国开始对国有企业进行改革时出现的特殊概念。1982年颁行的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第44条第2款规定：“企业事业单位、机关、团体可以作为民事诉讼当事人，由这些单位的主要负责人作为法定代表人。”最高人民法院1984年《关于贯彻执行民事诉讼法（试行）若干问题的意见》进一步对法定代表人作出界定，指出：“企业事业单位、机关、团体的法定代表人，应是该单位的正职行政负责人。”1986年《中华人民共和国民法通则》第38条规定：“按照法

律或者法人组织章程规定，代表法人行使职能的负责人，是法人的法定代表人。”至此，法定代表人的概念在我国法律中正式确立。

[35]也有些经济学者认同这种对“两权分离”的理解，比如，有的学者认为日本企业成功的重要经验在于“架空所有者”的制度安排（见吴家骏：《日本的股份公司与中国的企业改革》，北京：经济管理出版社，1994年）。这种认识一直延续下来。还有一位曾经考察过日本多家企业的经济学家就主张，在国有企业改造的过程中首先应通过企业法人间相互持股实现股权多元化和分散化，使经营者主宰企业，架空所有者，实现企业自主经营；另一方面建立一个合理的利益结构，构筑“利益防线”，使企业经营者的利益不与股权挂钩，而是主要源于工资、奖金等经营业绩上，在此基础上实现企业的自负盈亏。见赵杰：《独立董事是否画饼充饥？》，载《财经时报》，2001年8月21日。

[36]吴敬琏（1996）：《公司应否设立固定的“法定代表人”》，见《构筑市场经济的基础结构》，北京：中国经济出版社，1997年，第117~124页；方流芳（1999）：《国企法定代表人的法律地位、权力和利益冲突》，载《比较法研究》，1999年第3~4合期。

[37]《中国财政年鉴》（各年），北京：中国财政经济出版社；谢春涛：《国有企业改革的曲折与前景——专访中国经济体制改革研究会副会长杨启先》，载《百年潮》，1997年第6期。

[38]《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》第一次在中央文件中对公众公司提出建立有效的公司治理（当时称为“法人治理结构”）的要求。

[39]外贸行业和电信行业的行政管理职能不是由经贸委的国家局行使，而是由对外经济贸易合作部（MOFTEC）和信息产业部（MII）分别行使。

[40]例如，电力部门采用“网厂分开，竞价上网”的方针，将发电和售电两个环节放开，至于输电和配电两个环节则组织垄断性公司，让它们在国家电力监管委员会的监管下经营。

[41]20世纪末期，原有的国有大型企业在海内外证券市场陆续上市的有：青岛啤酒（1993 年香港H股，同年上海A股）、中国移动（1997年香港红筹股）、中国石油（2000年香港H股，2007年上海A股）、中国联通（2000年香港红筹股，2002年上海A股）、中国石化（2000年香港H股，2001年上海A股）、宝钢股份（2000年上海A股），等等。

[42]洪虎（1995）：《＜关于选择一批国有大中型企业进行现代企业制度试点的方案＞（草案）的说明》，见国家经贸委企业司编（1995）：《全国建立现代企业制度试点工作会议文件汇编》，北京：改革出版社，1995年，第85页。

[43]方流芳（1999）：《国企法定代表人的法律地位、权力和利益冲突》，载《比较法研究》，1999年第3期。

[44]青木昌彦（1994）：《对内部人控制的控制：转轨经济中公司治理结构的若干问题》，见青木昌彦、钱颖一编：《转轨经济中的公司治理结构：内部人控制和银行的作用》，北京：中国经济出版社，1995 年，第 15~36 页。对于青木昌彦以及其他人对于这一问题的论述，有些中国经济学家有异议。后者认为，“国有企业某种形式的‘内部人控制’，能够产生直接的激励效果，硬化预算约束，从而大大提高国有企业的经营效率。”见张曙光：《企业理论创新及分析方法改造——兼评张维迎的＜企业与企业家——契约理论＞，载《中国书评》，1996 年 5月总第10期，第44~45页。

[45]见国资委网站http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1196/n3145/n5738/index.html。

[46]见《中国财政年鉴》（各年）。

[47]见《上海证券报》，2008年8月26日。

[48]http://www.gmv.cn/01w2b/2008-08/31/Content 830979.htm._

[49]见http://finance.sina.com.cn/china/hgjj/20080124/09054446605.shtml.

[50]2009年国资委的工作重点是："加快推进国有经济布局结构调整"，"进一步提高产业集中度，不断提高国有经济的活力、控制力和影响力。要进一步加大企业重组调整力度，支持、鼓励与中央企业的联合重组、跨区域的联合重组，发展壮大一批对当地经济发展有重大带动作用的大企业大集团，加快形成一批主业突出、实力较强、拥有自主知识产权和知名品牌的优势企业。"www.qstheory.cn/jj/qyzh/201205/t20120509-156829.htm。

[51]http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n259730/n26468/6136182.html.

[52]李荣融：《在国资委直属机关深入学习实践科学发展观活动总结大会上的讲话》，2009 年 2 月 23 日，http://www.sasagov.com/Content/2016/02-01/2036018233.html。

[53]李荣融：《在国资委直属机关深入学习实践科学发展观活动总结大会上的讲话》，2009 年 2 月 23 日，http://www.sasagov.com/Content/2016/02-01/2036018233.html。

[54]http://finance.sina.com.cn/roll/20041114/110041256t.shtml.

[55]http://finance.sina.com.cn/money/bank/bankyhpl_/20080505/02524827240.shtml.

[56]吴敬琏：《国资委成立后的国有经济改革（2003）》，本文为作者 2003 年 7 月 10 日代表全国政协经济委员会"国有企业改革与国有资产管理体制改革"专题组在十届政协第二次常委会上的大会发言。

[57]耶鲁大学的汉斯曼（Henry Hansmann)和哈佛大学的克拉克曼（Reinier Kraakman)把前者叫做"经理人员主导型公司"，而把后者叫做"职工主导型公司"。在他们看来，有效的公司治理应当是"股东主导型的"。见Hansmann H. and Kraakman R.（2000）：The End of History for Corporate Law《公司法历史的终结》，打印稿。

[58]Cadbury Report（1992）：Financial Aspectsof Corporate Governance（《公司治理的财务问题》），伦敦证券交易所发布。

[59]北京：中国财政经济出版社，2005年中文版。

[60]同上。

[61]所谓累积投票制，就是允许股东将所拥有的投票权集中使用。例如，如果某公司的大股东持股 85%，中小股东持股15%，当股东大会选举5名董事的时候，如果按普通的投票规则，中小股东将事实上被排斥在决策之外。如果实行累积投票制，中小股东就可以在前4名董事的选举中不投票，而将其投票权（5×15%＝75%）累积起来，用于选举第5名董事。

[62]Margaret Blair: Ownership and Control, Washington DC: The Brookings Institute, 1995, p.46.

[63]吴敬琏（1993）：《现代公司与企业改革》，天津：天津人民出版社，1994 年

第 2 版，第 262~263 页；吴敬琏（2002~2004）：《政府应当归还对老职工的社保欠账》，见《呼唤法治的市场经济》，北京：生活·读书·新知三联书店，2007年，第382~390页。

[64]Robert Clark（1986）： *Corporate Law*（《公司法》）， Boston: Little, Brown and Company.参见中译本：《公司法则》，北京：工商出版社，1999年。

[65]所谓“58岁现象”，是近些年来在国有企业中相当广泛地发生的现象，即高层经理人员在临近 60 岁的退休年龄时，为了在退休前利用仍在手中的权力盗用公款、盗卖在职发明等敛财的不良行为。

第5章

民营经济的发展

在只有一个单一所有者的“国家辛迪加”中，是不可能存在真正的市场交换，即不同所有者之间的产权交换的。要建立市场制度，就必须打破国有制一统天下的旧格局，使民营经济[1]从无到有、自下而上地生长出来。它的成长壮大，也形成了促使国有企业进行脱胎换骨改造的竞争压力。这样，就为中国的市场经济逐渐形成了多种所有制经济共同发展的新基础。

在国有经济占统治地位的环境中，中国民营经济的成长壮大经历了一个曲折的过程。它首先在1978年以后的增量改革的过程中开辟了道路，到20世纪80年代中期已经在国民经济中取得了举足轻重的地位。但是直到1997年中共十五大，才最终打破了对国有制的迷信，使民营经济摆脱了意识形态的压制，作为“市场经济的重要组成部分”载入《中华人民共和国宪法》。

5.1 国有制崇拜及其突破

按照苏联的社会主义政治经济学理论，国家所有制的统治地位和建立在国有制基础上的国家计划，乃是社会主义最主要的经济特征；即使劳动者的集体经济，也要在国家所有制这个“普照之光”的照耀下才具有社会主义性质；至于其他经济成分，则都应当被看作社会主义的异己成分而加以消灭。在改革过程中，这种传统观念被一步步地突破，民营经济成分得以逐步发展起来。

5.1.1 国有制“一统天下”的建立

在本书第1章1.2里已经讲到过，社会主义必须建立在国家所有制基础上的观念，并非来自马克思主义的创始人马克思和恩格斯，而是来自列宁和斯大林。马克思和恩格斯的确说过，在取得政权以后，“无产阶级将利用自己的政治统治，一步一步地夺取资产阶级的全部资本，把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里，并且尽可能快地增加生产力的总量”。[2]但是，这并不意味着马克思主义的创始人

把国家所有制当作社会主义的目标。正如恩格斯所说，“国家再好也不过是在争取阶级统治的斗争中获胜的无产阶级所继承下来的一个祸害；胜利了的无产阶级也将同公社一样，不得不立即尽量除去这个祸害的最坏方面，直到在新的自由的社会条件下成长起来的一代有能力把这全部国家废物抛掉”。[3]他们认为，生产资料变为国家财产，“消灭了作为无产阶级的自身，消灭了一切阶级差别和阶级对立，也消灭了作为国家的国家”。因此，“国家真正作为整个社会的代表所采取的第一个行动，即以社会的名义占有生产资料，同时也是它作为国家所采取的最后一个独立行动”。国家和国家所有制都将“自行消亡”。[4]

列宁和马克思的国家观有所不同。他提出了社会主义要以国家所有制作为自己的经济基础的思想。他认为，在社会主义制度下，整个社会将成为一个“国家的辛迪加”，“全体公民都成了一个全民的、国家的‘辛迪加’的职员和工人”。[5]在1928～1930年期间，斯大林充分运用国家的强制力量，消灭一切民营经济，进行农业集体化，实现了列宁把整个苏联社会组建成一个国家大公司的目标。

作为对苏联现实的理论概括，在斯大林的亲自指导下，由苏联科学院经济研究所编写的《政治经济学教科书》写道：“社会主义公有制有两种形式：（1）国家全民所有制；（2）合作社集体农场所有制。”其中，“国家所有制是社会主义社会中占优势的、起主导作用的所有制形式”，体现着“最成熟、最彻底的”社会主义生产关系；国有制“这一社会主义所有制的高级形式，在整个国民经济中起着领导的和决定的作用”；集体所有制是在农业生产力发展水平不够高的情况下作为一种权宜之计保留下来的，当农业生产力得到一定程度的提高，集体所有制就应当逐步向“全面的全民（国家）所有制”过渡。[6]苏联《政治经济学教科书》传播的这种恩格斯曾经强烈批评过的“国家迷信”或“对国家以及一切同国家有关的事物的盲目崇拜”[7]，对社会主义阵营中各国的经济制度和经济政策产生了决定性的影响，在相当长的时间内被看作是社会主义的天经地义，不容任何怀疑和讨论。

改革开放以前的中国经济体制，就是在这种思想的指导下建立的。

正如本书第1章1.5.1所述，在中华人民共和国建立以前，中国共产党根据1945年中共七大确定的方针，计划先经过恢复时期的3年准备，然后用10～15年进行新民主主义社会的建设，再开始向社会主义过渡。在新民主主义时期，对资本主义采取“公私兼顾、劳资两利”[8]的政策。但1953年毛泽东提出中共在过渡时期的总路线，要求用10～15年时间基本完成向社会主义过渡。在总路线确立以后，很快就在全国范围内掀起了“社会主义改造”的高潮。在“高潮”中，原定要用10多年时间完成的任务，只用了不到2年的时间就完成了。为了使公有制（包括国有制和准国有制的集体所有制）成为中国唯一的经济基础，此后又不断发动“割资本主义尾巴”的运动，使私营经济完全绝迹。

专栏 5.1 对资本主义和资产阶级政策的变迁

1935年12月的中共中央政治局瓦窑堡会议改变了过去排斥民族资产阶级的错误做法，决定了建立民族统一战线的策略。在此基础上，毛泽东在《新民主主义论》中提出中国革命必须分两步走：第一步是民主主义革命，第二步是社会主义革命。根据这一思想，1945年中国共产党第七次全国代表大会确立了在革命取得胜利后建立“各革命阶级联合专政的新民主主义社会”的纲领。毛泽东在代表大会上指出，“资本主义的广大发展在新民主主义政权下是无害有益的”。

随着胜利的临近，新的矛盾开始显露。在1948年9月的中共中央西柏坡政治局会议上，一方面确定了“三年准备、十年建设”新民主主义社会，然后再开始向社会主义过渡的计划；另一方面，毛泽东和刘少奇都强调：“只要全国政权到手，民主革命就已经解决，已经结束了，与帝国主义和封建主义的矛盾已不存在，则社会的主要矛盾就是无产阶级和资产阶级之间的矛盾了。”

从1947年11月中国人民解放军占领石家庄开始，几乎每解放一个城市，都发生了部分干部依靠贫民或工人、店员仿照农村土改的办法向厂主、店主开展清算斗争的情况，以致私营企业开工严重不足，一些资本家逃往境外。

针对这种情况，刘少奇在 1949 年 4 月视察天津时，分别向干部、职工和工商业者发表长篇讲话，告诫职工和干部，目前还没有到消灭资本家的时候，职工的生活乃至社会经济生活的发展都还离不开资本家，希望缓解劳资关系紧张恶化的状况，调动工商业者恢复生产的积极性。与此同时，还通过中华全国总工会颁布了一系列法规，规定劳方有受雇解约的自由，资方也有按规定雇用和解雇职工的权利，反对工人、店员随意要求提高劳动待遇和任意怠工、罢工等做法。

随后，1949年，在制定《中国人民政治协商会议共同纲领》的过程中，中共代表否决了一些民主人士将社会主义写入纲领的建议，并且把新政府的根本经济方针归纳为：“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”。

1951年冬，中共中央发动了反贪污、反浪费、反官僚主义的“三反”运动和“打退资产阶级猖狂进攻”的“五反”运动（反对行贿、反对偷税漏税、反对盗骗国家财产、反对偷工减料和反对盗窃经济情报）。毛泽东指出：“这是人民政府在全国胜利后第一次大规模惩治资产阶级的犯法行为，这是完全必要的。”

激烈的阶级斗争引起了工商业者的恐慌，一些著名的企业家如卢作孚（1893~1952）、冼冠生（1887~1952）等自杀身亡。面对趋于恶化的经济和社会形势，毛泽东严厉地批评了“传播”民族资产阶级只有“落后反动的一面性”等“左”的思想的中宣部机关刊物《学习》杂志，要求予以纠正。有关部门也调整了对资本主义工商业的政策，以便调动工商业者维持和发展生产的积极性。

不过，这次政策调整并不意味着政府根本方针的改变。正如毛泽东

后来所解释的那样，当时作出对民族资产阶级的政策调整，是因为土地改革和朝鲜战争还没有结束，向资产阶级“开火”的条件还不具备。至于从根本方针上说，“我们是很没有良心哩！马克思主义是那么凶哩，良心是不多哩，就是要使帝国主义绝种，封建主义绝种，资本主义绝种，小生产也绝种。”

这样，在土改结束、朝鲜停战谈判开始和“三反”“五反”运动取得了决定性胜利之后，毛泽东在1952年6月明确地提出：“不应再将民族资产阶级称为中间阶级。”1953年，确立了“党在过渡时期总路线”，计划用三个“五年计划”或者更长一点时间实现对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造，过渡到社会主义社会。

1955～1956年中国顺利实现了“三大改造”，资本主义经济已经不复存在。在“三大改造”中留存的少量个体经济、集体农民的“自留地”、个体小业主在公私合营后的“自负盈亏”安排，以及农民交换家产农副产品的集市（“自由市场”），也在1958年的“大跃进”和“人民公社化”运动中作为“资本主义尾巴”而被消灭。这样，中国实现了“过渡时期总路线”所规定的“使公有制成为唯一经济基础”的目标。

根据毛泽东的有关著作以及杨奎松《建国前后中国共产党对资产阶段政策的演变》等资料编写。

根据社会主义必须以全面的国家所有制为目标的指导思想，毛泽东在1958年发动兴起“人民公社化”运动，这一运动的发展不仅把名义上属于集体所有制的合作社改变成“一大二公”“政社合一”的国家组织，而且力图进一步跨到“破除资产阶级法权”，实行“按需分配”的共产主义。只是由于“大跃进”和“人民公社化”运动造成了极大混乱，才使毛泽东从“提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义”的立场上退却。1958年12月10日，中共八届六中全会（武昌会议）通过《关于人民公社若干问题的决议》，宣布当前的任务还不是向共产主义过渡，而是“逐步地使社会主义的集体所有制过渡到社会主义的全民所有制，从而使我国的社会主义经济全面地实现全民所有制”，在“十五年、二十年或者更多一些的时间”内使国有经济成为唯一的经济成分。[9]

5.1.2 民营经济破茧而出和逐步壮大

20世纪70年代末期改革开放开始以后，突破意识形态禁锢、引入市场机制成为改革的中心任务。为了绕开来自意识形态的巨大障碍，邓小平等领导人采取了“不争论”的策略，着重在经济活动中逐步松动国有经济的统治。在政府方面，一开始就采取了一些变通的政策，使民间创业行为有更大的活动空间；在民间方面，利用这种新出现的机会，人们主动设法去开展创业活动。为了适应当时当地的政策环境，这种创业活动在行动上是小心翼翼的，形式上也灵活多样。

具体来说，逐步引入民营经济大体上采取了以下的方式。

1.开放“个体经济”

“文化大革命”结束以后，约1 500万“上山下乡”知识青年回城，解决他们的就业问题成为摆在各级政府面前的一个紧迫问题。在这种情况下，经济学家薛暮桥提出了应当改变连小商贩的贩运活动都被当作刑事犯罪处理的做法，允许待业人员等个体经营者从事商业活动，以便开辟更多的就业门路。[10]1979年2月，国务院批转的国家工商行政管理总局的报告接受了这一建议，指示各级工商行政管理局“可以根据当地市场需要，在征得有关业务主管部门同意后，批准一些有正式户口的闲散劳动力从事修理、服务和手工业的个体劳动，但不准雇工”。1980年8月《中共中央关于转发全国劳动就业会议文件的通知》确认了“劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的方针”（即“三扇门”的就业方针），要求“鼓励和扶植城镇个体经济的发展”。1981年6月中共十一届六中全会通过的《中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议》肯定了“一定范围内的劳动者个体经济是公有制经济的必要补充”。这意味着正式承认个体经济的合法性。

2.允许个体业主雇工

当个体业主单凭个人的能力不足以利用已发现的市场机会时，为了扩大经营，就需要雇用工人。然而在当时的环境下，雇工因为被看作“剥削”而被严格禁止。不突破这一禁区，民营经济就没有发展的空间。这时，正在中共中央书记处研究室工作的经济学家林子力（1925~2005）在参与政府文件起草时援引马克思在《资本论》中设定的一个算例，用以论证个体工商业者少量雇工仍旧不是以占有他人劳动作为主要的生活来源，因而保持着劳动者的身份。这种意见在政治上获得通过以后，国务院在1981年7月《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》中规定，个体经营户必要时“可以请一至两个帮手；技术性较强或者有特殊技艺的，可以带两三个最多不超过五个学徒”。[11]从此，雇工8人，就成为划分“个体企业”和“私营企业”的分界线。

3.农民家庭农场的普遍建立

从1980年秋到1982年末，中国农村普遍实行“包产到户”，人民公社制度随之土崩瓦解。对于这种承包经济的性质，虽然政府文件通常仍然称之为“集体所有制的合作经济”[12]，但实际上，它乃是一种建立在“包”来的土地上的业主制企业（中国法律称之为“个人独资企业”）。中共中央从1981～1985年连续五年发布“1号文件”，就巩固这种经营制度发出指示；后来在1991年的中共十三届八中全会和1993年的十四届三中全会的决定中，也都明确规定农村家庭承包经营制长期不变，使家庭农场制度进一步巩固。

4.乡镇企业的发展

正如邓小平所说，农村改革的一个“完全没有预料到的最大的收获，

就是乡镇企业发展起来了”。[13]20世纪80年代乡镇企业“异军突起”，出现了迅猛发展的势头。[14]进入90年代，乡镇企业已经成为中国经济的重要组成部分和高速增长的重要力量。各个地区的乡镇企业有着不同的特色，所有制形式也有比较大的差异：（1）苏南地区乡镇企业的原型往往可以追溯到“文革”时期的社队企业。改革开放之后，这些企业由村、乡、镇政府建立和拥有，利用与上海的紧密关系，获得技术和营销渠道而迅速发展。这种由基层政权代表社区建立和拥有的乡镇企业形式虽然被称为“苏南模式”，实际上是20世纪80～90年代全国各地最流行的乡镇企业形式。（2）浙江温州、台州乡镇企业也很发达，它们主要是由农民、手工业者等私人创立的个体工商户发展起来的。虽然这种“温台模式”的乡镇企业往往由于要寻求保护而“挂靠”到国有企业或集体企业名下（俗称“戴红帽子”），但实际上仍是私营企业。（3）“珠三角模式”的乡镇企业的特点是由港澳台投资者（包括内地在港澳开设的企业，即所谓“假洋鬼子”）拥有，其业务也多为外向型的。

5.外国投资企业的发展

1978年中共十一届三中全会确立了改革开放的方针，决定调整对外经济政策，要求各地、各部门的公有制企业“在自力更生的基础上积极发展同世界各国平等互利的经济合作”。1979年颁布的《中华人民共和国中外合资企业法》，标志着中国从禁止外商直接投资转变为积极鼓励外商直接投资。外商投资企业的方式被划分为三种类型：合资企业、合作企业和外商独资企业。针对利用外资所带来的争论，中国政府在1979年到1988年间先后创办了5个经济特区，确定了14个沿海城市率先开放。随着人们对外资看法的变化，各地从怀疑转为采取竞争性的政策，来吸引外商投资。

6.私营经济的合法化

经过以上的改革，中国经济已向外资企业开放和有限度地向业主制企业开放，但是直到20世纪80年代初期，私人资本主义工商业仍在禁止之列。1982年12月通过的《中华人民共和国宪法》规定，“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”“国营经济是社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国营经济的巩固和发展。”“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。”这部《宪法》完全没有提到私营经济。但是，在允许雇工的大门打开以后，私营经济迅速发展起来，雇工人数也突破了8人的限额。1983年初，一些支持旧路线和旧体制的政治家、理论家惊呼，资本主义已经到处发生，要求加以限制和打击。他们从邓小平那里得到的回答是：“放两年再看。”[15]于是，私营经济在“不争论，大胆地试，大胆地闯”[16]的保护下继续发展。1987年，中共十三大明确提出鼓励发展个体经济和私营经济的方针。[17]1988年4月，七届人大一次会议通过《宪法修正案》，其第11条规定：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合

法权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理。”

正如本书第2章2.2所指出的，中国经济改革的第二个阶段以增量改革为基本特征。所谓增量，在很大程度上是指在原有国民经济中逐步增添新的非国有的经济成分。这些新的经济成分的成长是20世纪80年代中国经济持续高速增长得以实现的基础。

在当时，存在着国有企业和准国有的集体企业无法满足市场需求的巨大矛盾。于是，民间企业家就通过自己的创业活动来满足这种需求，同时也缓解了就业的压力。由于有这些效果，地方政府通常会程度不等地对非国有经济成分的发展采取默认、保护乃至支持鼓励的态度。中央的所有制政策也不断作出微调，以便容纳更大规模和更高层次的民营企业的发展。

这样，民营经济在国民经济中所占份额逐步壮大，国有经济所占份额逐步降低。到20世纪80年代后期，民营经济已经取得举足轻重的地位。

5.1.3 所有制问题论战和“基本经济制度”的确立

20世纪90年代初期民营经济地位的进一步提高，使1993年11月的中共十四届三中全会对“公有制为主体”的老口号作出了新的解释。全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“就全国来说，公有制在国民经济中应占主体地位，有的地方、有的产业可以有所差别。公有制的主体地位主要体现在国家和集体所有的资产在社会总资产中占优势，国有经济控制国民经济命脉及其对经济发展的主导作用等方面。”“国家要为各种所有制经济平等参与市场竞争创造条件，对各类企业一视同仁。”

执政党中央的这一新阐释和民营经济的快速发展，引起了一些支持旧路线和旧体制的政治家、理论家的极大不满。他们在1995~1997年间，先后写了四份基本倾向一致、内容和侧重点有所不同的长篇文章（俗称“万言书”），对改革开放以来的方针政策提出了强烈质疑。[18]特别是在1997年初中共十五大召开前夕，为了加强对改革开放方针的批判，他们发表了“第三份万言书”《关于坚持公有制主体地位的若干理论和政策问题》[19]。这份“万言书”认为，中共十四届三中全会对“公有制为主体”的新阐释“相当普遍地被接受”，“是一个不幸的事实”。同时，全面论证了自己的社会主义观念，即“社会主义把全民所有制（即国有制）作为公有制的高级形式和必须追求的目标”。

文章的作者声称，要坚持社会主义，就必须做到：第一，“国有经济，主要是几十万个大、中、小型独立核算的工业企业以及国家经济命脉部门保持统一完整的体系”；第二，“国有经济必须主导集体经济”；第三，“公有经济必须将非公有经济置于补充地位”。这份“万言书”还尖锐

指责政府听任非国有工业的增长势头大于国有工业，“使国有工业的比重大幅下降”。它还声称，如果集政权与所有权于一身的社会主义国家不能用政权的力量保卫国有企业，就无异于在执行一种“戈尔巴乔夫式的错误路线”。

坚持市场取向改革的经济学家对“万言书”给予了正面的回应。其中，国务院发展研究中心“国有经济的战略性改组”课题组的研究具有一定的代表性。[20]他们的主要论点是：

（1）社会主义的本质，在于追求社会公正和逐步实现共同富裕。“一个国家是否具有社会主义的性质，并不是由国有经济所占份额决定的……只要共产党采取正确的政策有效地防止了财富分配的两极分化，我们国家的社会主义性质都是有保证的。”

（2）所谓“社会主义把国有制作为公有制的高级形式和必须追求的目标”，无非是苏联《政治经济学教科书》关于社会主义基本经济特征的旧调重弹。这些观点已经成为进一步推进改革开放的主要障碍。十分有必要“摆脱苏联模式和《政治经济学教科书》的束缚，对社会主义作出更明确的定义，贯彻社会主义的本质是实现共同富裕的思想”。

（3）“公有制有多种实现形式。应当鼓励对多种公有制形式（如各种形式的基金和基金会、各种形式的合作组织、社区所有制）的探索和开拓，而不能将它局限于国家所有制和苏式‘集体所有制’，更不能把国家所有制看作‘公有制的最高形式和社会主义必须追求的目标’。”

（4）从目前的科学和技术革命走势可以预见，由于人力资本和个人创造作用的加强，即使到21世纪初步实现现代化以后，仍将采取多种所有制经济共同发展的方针。

1997年9月中共十五大对这场争论作出了明确的结论。[21]它把“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”确定为中华人民共和国的“基本经济制度”，把非公有制经济确定为“我国社会主义市场经济的重要组成部分”；同时决定按照“一切符合‘三个有利于’[22]的所有制形式都可以而且应该用来为社会主义服务”的原则，对国民经济的所有制结构进行调整。针对国有经济在国民经济中所占比重将会下降的情况，中共十五届四中全会指出，经过调整，国有经济在整个国民经济中的比重减少，不会影响中国的社会主义性质。[23]

5.2 国有经济布局的调整和私有部门的成长

中共十五大调整和完善所有制结构的决定，主要是通过国有企业从非战略部门退出和私有部门发展这两个方面加以落实的。

5.2.1 国有经济布局战略性调整方针的制定

要完成中共十五大确定的按照“三个有利于”的衡量标准调整和完善所有制结构的任务，重点在于解决国有经济的规模过大和布局不合理的问题。由此，提出了对国有经济布局进行有进有退的“战略性调整”。

根据原国家国有资产管理局统计，截至1995年底，中国经营性国有资产约4.5万亿元，扣除军队、邮电、铁路等特殊单位后，分布于工商领域的国有资产大约为3.6万亿元。再考虑到中国工商企业的资产中约有20%的非生产性（如住宅、学校、医院等）资产，真正用于生产经营活动的国有资本数量实际上不足3万亿元。然而这不足3万亿元的国有资本却遍及从零售商业到远程导弹等几乎所有的工商领域，分布于29.1万户工商企业之中，平均每家企业所获得的能够真正用于生产经营的国有资本数量仅有1 000万元左右。

在市场经济中，公有制企业之所以会存在，是因为它们能够提供私人企业所不能或不愿提供的物品，即具有非竞争性和非排他性的公共物品（见本书第7章7.1.1）。而在一般竞争性领域，国有企业并不具有私有企业所具有的灵活性和竞争力，无法为社会提供价廉物美的产品和服务。中国国有部门在规模和结构上还确实存在以下严重问题：一方面国有经济几乎无所不包，涉及许多不适于由政府经营的领域，因而普遍效率不高，服务不佳，甚至出现大面积的亏损。另一方面，由于国有经济分布过于分散，单个企业资金过少，这使在适合于由国有企业经营的领域，也难以实现规模经济和进行重大技术革新。而一般营利性事业占用了太多的国家资金导致的后果是，政府实现基本公共服务功能所需资金不能得到保证。例如，政府提供九年义务教育虽然早有《中华人民共和国义务教育法》的明文规定，但许多地方因为文教经费不足，要求家长缴纳学费，否则不允许入学。由于执法机关经费不足，有的地方甚至出现了办理刑事案件也要向受害者收费的不正常现象。

针对这种状况，最有效的办法乃是主动收缩国有经济过长的战线，退出一般性竞争部门，向国有经济需要发挥控制力的战略部门集中。根据1999年中共十五届四中全会的决定，所谓“战略部门”，主要包括“涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业”。[24]

在世纪之交，中共十五大和十五届四中全会的决议开始贯彻。

5.2.2 放开搞活中小型国有企业

在国有企业中，占绝大多数的是小型企业。1995年全国共有独立核算国有工业企业8.79万户，按照国家统计局的标准划分，其中大中型企业约1.57万户，其余7.22万户是小型企业。此外，还有50多万户乡和乡以上政府所属的乡镇企业，共有近60万户。

到20世纪90年代中期，中国领导人开始认识到，要把这60万户中小型国有企业都搞好，是十分困难的。于是决定以“搞活整个国有经济”的口号取代早先提出的“搞好所有的国有企业”口号；对国有企业的方针，也变为“分类指导”“抓大放小”。江泽民在1995年中共十四届五中全会上的讲话中指出：“要研究制定国有经济的发展战略和布局，按照建立现代企业制度的目标积极推进国有企业改革，集中力量抓好大型国有企业，对一般小型国有企业进一步放开搞活。”

在经济学家和地方党政干部对这个新指导方针的讨论中，许多人指出，“抓大放小”，重点在于“放小”，即“放开搞活中小型国有企业”。于是，某些得风气之先的地方就开始大面积地进行“放小”的改革。

所谓小型国有企业是一个十分宽泛的概念。它大致上包含两类企业：一类是正式的国有企业，主要是地方国有企业中的中小企业；另一类是乡镇等基层政府所属的乡镇企业，俗称“苏南模式的乡镇企业”。

所谓“苏南模式的乡镇企业”，是在乡和乡以上政府的直接领导下建立的，原来大部分由基层政府全资拥有。在改革初期，这种企业形式由于能够得到基层政府的保护和有比较好的融资条件，曾经表现得很有生气。但是当改革深化，企业日渐做大以后，它们和国有企业相似的缺点就日益显现。20世纪90年代以来，部分地区乡镇企业增长率下降，困难户大量增加，说明这一部分企业也迫切需要进行改制。

针对国有中小企业（包括基层政府所属的乡镇企业），常用的管理办法是由管理层承包经营。这样做当然比政府直接管理更有利于发挥企业领导人增产增收的积极性。但是，也往往形成了“内部人控制”的局面，管理层行为短期化，流行着“有钱分晒（粤语：分光），缺钱靠贷，还债下届”的说法和做法。更有甚者挪用企业资金，投入股市、期市、不动产等高风险市场进行投机炒作。有的“账外有账，虚盈实亏，效益暗流”，侵吞公共财产，“把承包责任制变成了‘厂长所有制’、‘皇亲国戚所有制’”。[25]

早在1993年11月，中共十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》就已指出，“一般小型国有企业，有的可以实行承包经营、租赁经营，有的可以改组为股份合作制，也可以出售给集体或个人”。同年，山东省诸城市作出决定，以“先出售后改制，内部职工持股”为主要形式，在市、乡企业中“全方位推行股份责任制”。1993~1994年，广东省顺德市对在80年代初期组建的一批新的国有和乡镇集体所有制企业，进行以所有权主体结构变革为核心的改革。不过由于有些人从“左”的观点出发，认为“放小”在政治上是“错误的”，造成了很大的意识形态压力，以至在相当长的时期中，除山东诸城和广东顺德等少数地方外，“放小”的工作并没有广泛开展起来。

专栏 5.2 山东诸城和广东顺德的“放小”改革

山东省诸城市和广东省顺德市是20世纪90年代中期率先实现“放小”的地级市。

诸城市的国有小企业不多，大部分是“苏南模式”的乡镇企业。这些企业规模不大，经营状况也不好，地方财政背负着沉重的企业亏损包袱。1992年9月，诸城市政府作出在全市范围内进行企业股份制改革试点的决定，首先在诸城电机厂试点。诸城市政府提出了两套方案供职工选择：一是由国家控股，个人股不超过20%；二是将企业资产出售给职工，国家以土地作价入股。但这两个方案均未被职工接纳。职工要求将企业资产全部买下，土地有偿使用。市政府同意职工的要求，由职工自愿认购评估后折成股份的企业净资产，建立了股份合作制的诸城市开元电机股份有限公司。改革后的诸城市开元电机股份有限公司绩效良好。于是，诸城市委、市政府于1993年4月作出决定，以“先出售后改制，内部职工持股”为主要形式，在市、乡企业中全方位推行企业改制。到1994年7月，全市乡镇以上274家企业（其中国有企业37家）进行了改制。其中，采取股份合作制形式的企业有210家；采取的其他形式还有有限责任公司、外资嫁接、无偿转让产权、破产、租赁及兼并等。

1993～1994年，广东省顺德市对在80年代初期组建的国有和乡镇集体所有制企业进行以所有权主体结构变革为核心的企业转制改革。转制的基本方式包括：组建上市或不上市的股份有限公司；向经营者和职工出售产权，形成混合型有限责任公司；向外商转让部分产权，建立新的中外合资企业；租赁经营；风险抵押承包，以及清盘拍卖等。在改制的同时，顺德市还采取了一些配套性措施，包括对老职工进行补偿和建立社会保障制度，改进投资体制，建立行业商会等。到1994年底，顺德全市有896家企业基本完成转制，占全年市镇两级公有制企业的82.7%。在转制企业中，有上市股份公司2家，股份公司7家，中外合资企业32家，公私合营企业124家，公有民营企业431家，职工持股的股份制企业78家，拍卖企业22家。在总资产中，市镇两级政府共占61.2%，民营资本占 22.6%，外资占 15%，市外公股占1.2%。但是，也有几个规模比较大的企业未能实现改制，以致造成较大的遗留问题。

根据黄少安、黄立君：《“诸城现象”再析》（载《改革》，1998年第2期）；刘世定：《顺德市企业资产所有权主体结构的变革》（载《改革》，1995年第6期）等资料编写。

1997年中共十五大以后，“放小”才在全国范围内开展起来。中小企业改制的方式主要有以下几种：（1）把部分或全部产权转让给内部职工，成为“股份合作制企业”。[26]（2）整体出售给非公有法人或自然人。出售后的企业成为独立的或附属于其他企业的民营企业、合资企业或外资企业。（3）按《公司法》规定的程序，改组为有限责任公司或股份有限公司。改制后的公司有的保留国家股，有的以内部职工持股为主，有的成为中外合资公司。（4）通过兼并、联合，使之成为其他企业的组成部分或子企业。（5）把企业全部或部分资产租赁给其他企业或本企业的管理人员、职工经营。其中多数只将国有土地、厂房等不动产租赁给新业主经营，后者向国家缴纳租费，自负盈亏。

“放小”改制对中国的经济发展起了极大的促进作用。在改制以后的短短几年时间中，全国已经涌现出一大批具有很大活力的企业。同时，这些私有企业成为吸纳就业的主力，也为抗击1997年发生的亚洲金融危机、减少失业人口作出了巨大的贡献。

在中小企业改制的过程中，也出现了企业原有的干部“自买自卖”，“明卖暗送”和不对老职工进行任何补偿等不良做法，损害了职工等利益相关者的权益。针对这种情况，政府也采取了一系列措施，要求在“放小”的过程中正确处理各方面的利益关系，特别是在企业财产价格决定和职工的社会保障等两个方面尽力保证社会公正。

本来，企业的价值取决于该企业未来的盈利能力，它只能由市场通过竞购来决定。但在资本市场尚未形成、干部又握有定价决定权的情况下，很容易出现作价过低，有时几乎等于无偿奉送的偏向。[27]为了防止转让价格出现大的偏差，各地采取了以下防范措施：（1）以国有资产的管理机关为主，设立专门机构作为卖方的全权代表处理价格和其他有关产权转让的法律事宜。（2）在买卖双方谈判企业产权转让价格之前，一律要由有法定资格的评估机构（会计师事务所等）进行资产底价评估。（3）引入市场竞争机制，是防止转让价格发生大的偏差的最有效的方法。在中国集中的证券交易市场不够发达且很不规范的情况下，有些地方（如上海）开办了产权交易市场进行竞价交易。

另一个热点问题是如何对职工社会保障基金进行补偿。[28]企业资产是由所有者权益和负债两部分形成，由此提出了国家对职工的社会保障负债应当如何补偿的问题。实践中主要的处理办法有三种：一是在出售国有产权时，在价款中将预期的社会保障开支加以扣除，出售以后由新业主继续向离退休职工支付养老金等费用。二是从转让国有净资产价款中划出一部分资金，一次性支付给职工，在实际操作中被称为“买断工龄”。三是划出一部分国有产权交给有关的社会保障机构，所得的红利等收入用于支付职工的养老金等费用。以上三种做法中，第一种由新企业承接老企业支付社会保障费用的责任，虽然简便易行，但终非长久之计。第二种办法对于有能力支付的企业也比较简单易行，但是没有为职工建立养老基金，遗留的问题比较多。第三种办法虽然比较复杂，但从长远计，可能有更多的优越性。对于这种办法，我们将在本书第9章9.3.2中作进一步的讨论。

5.2.3 1998年：大力扶持民营中小企业的发展

1997年，中共十五大对私有部门采取的另一项重大行动，是采取有效措施帮助民营中小企业的发展。

20世纪中期，人们对中小企业在国民经济中的地位和作用的认识有很大的变化。

1973年英国经济学家舒马赫（E. F. Schumacher，1911～1977）在著作《小的是美好的》（*Smallis Beautiful*）中强调：企业、城市和国家都不是越大越好；大型化导致效率降低，环境污染，资源枯竭。相反，小企业有自身的优势，它有利于处理好企业内部的关系，充分调动每一个员工的创造力，形成更大的合力。这种观点得到愈来愈多的认同。

未来学家托夫勒（Alvin Toffler，1928～2016）在《第三次浪潮》[29]一书中指出，自18世纪后期第一次产业革命开始的工业化浪潮（“第二次浪潮”）中形成的观念是：大就是好，大就是美，大就是效率。而在20世纪50年代高新技术革命浪潮（“第三次浪潮”）兴起以后，人们却普遍认为“小才是好，小才是美，小才具有活力和竞争力”。发生这种变化的原因是：第一次产业革命的核心内容是以机器代替手工。在当时的技术条件下，规模经济是提高效率最主要的因素。由此形成的生产方式被称作“大规模生产方式”（mass production）。例如，美国福特汽车公司创造的“福特生产方式”，就是以扩大生产批量、降低生产成本、创造规模效益作为提高竞争能力的主要手段。围绕“大型化”形成了所谓“大型狂”，如著名的松下公司在其“社训”中就把“不断扩大规模”作为自己的基本信条。第二次产业革命以后，一方面电能的广泛运用使动力的分散供应成为可能。另一方面，资本密集和大量耗能的大规模企业的消极影响日益显露，人力资本作用的扩大使小企业的优势凸显。因此，人们逐渐改变了观念，认识到中小企业不仅能够创造大量新的就业岗位，而且是支持整个产业发展的基础，对保持经济活力、提高效益、促进创造发明、增强竞争力有着非常重要的作用。

特别是20世纪50年代以后，以信息产业为代表的高新技术产业发展起来。高度依赖每个人才智的高新技术创新最适合采取小企业的形式。人们常常以为美国电子工业的活力来自于如英特尔、微软、IBM、惠普、AT&T等大企业。其实小企业才是技术创新的主要来源。第一，这些大企业是由小企业一步步发展起来的；第二，在它们成为大企业后，还要靠收购和改善千千万万个小企业，创造自由竞争的空间。在这样的环境下，大量的小企业得以生存发展，始终保持发明创造的活力，才能保持经济的持续发展。由于认识到中小企业的发展对市场的完善和充分竞争的市场有着非常重要的意义，第二次世界大战后，各主要国家采取了更主动的手段来打破垄断，如美国的反垄断法、德国的反卡特尔法（中国的“自律价”其实是一种价格串谋的卡特尔行为）、日本的公平竞争委员会等。与此同时，形成了扶植中小企业的整套做法。

专栏 5.3 一些国家和地区对小企业的扶植政策

美国 美国政府将年销售额在500万美元以下，雇员不超过500人的公司视为小企业。美国有大约2 300万家小企业，占全国企业总数的90%以上。虽然其产值占美国国民生产总值的39%，但它们却雇用着美国53%的非政府机构雇员，美国绝大部分新工作岗位由小企业提供。每年有55%的技术革新和发明来自小企业。美国联邦政府根据1953年《小

企业法》，设立内阁级的机构——小企业管理局（Small Business Administration, SBA），专门负责对小企业的扶持。SBA的任务是“通过保护小企业的利益，对小企业提供帮助和咨询，协助美国经济保持其活力”。SBA拥有4 000多名雇员，在全美设有10个区分局和约100个地区办公室，协同全国的信贷、教育、培训机构和拥有约1.5万名志愿人员的“退休经理服务团”，向小企业提供免费咨询服务。SBA对小企业的帮助主要有：（1）提供管理、营销、技术的辅导和培训；（2）金融协助；（3）开展国际贸易方面的帮助；（4）为小企业争取政府合同。

日本 第二次世界大战后，日本政府开始关注具有很大活力但不具备强大信息优势和开发能力的中小企业，使它们能够成为扩大就业和支持大企业集团实现“产业高度化”的基础力量。日本政府扶植小企业的政策在不同的时期有不同的重点：二战后初期，通过财政和金融政策帮助中小企业发展；经济高速增长时期，促进中小企业的设备投资，提高其生产能力和设备的现代化；20世纪70年代“石油危机”后，采取综合对策指导中小企业从扩张型向集约型发展，重点帮助中小企业进行技术开发和提高产品的附加值，实现生产低能耗和低公害。1990年，日本经济泡沫破灭，经济陷入结构性萧条，小企业更是深受其害。经济衰退使日本朝野痛切认识到小企业对于保持经济活力的意义，着力帮助小企业发挥自己的优势，以“模块化生产”[30]的方式向信息和软件产业发展。现在，信息文化软件产品（在日本被称为“酷产品”）的生产已成为日本最大的产业之一。

德国 在德国322万家企业中，员工总数在500人以下的小企业占到99.6%。德国53%的GDP和45.6%的投资靠中小企业实现。1987～1996年，全国新增就业岗位250万个，其中小企业就占200万个。德国政府的中小企业扶持政策分为间接扶持和直接扶持两种，前者主要是政府投资兴建社会公共基础设施，供中小企业免费使用；直接扶持主要有提供低息贷款和投资担保，提高其自有资本比例，发展科研开发和技术创新等。

韩国 韩国政府在20世纪70年代中期以后执行的是过分向大企业倾斜的政策。1997年亚洲金融危机发生后才认识到，没有雄厚健全的中小企业基础，就不可能有国民经济的均衡稳定发展。于是韩国政咨询、经理培训、府设立“中小企业特别对策班”、“中小企业振兴公团”，帮助中小企业克服资金困难，稳定它们的经营基础。韩国政府还把21世纪的头5年定为“提高中小企业技术能力的战略时期”，制定和落实中长期综合方案，重点培育2万个风险投资企业，推进中小企业向技术、知识集约型产业结构转变。

中国台湾 台湾地区对中小企业的支持始于1966年，先在“行政院”国际经济合作委员会成立“中小企业辅导工作小组”，经过几度演变，到1981年成立“经济部中小企业处”，以协助中小企业健全发展。其工作有：（1）制定中小企业政策及辅导措施纲要；（2）协助中小企业改善经营环境；（3）设置中小企业发展基金；（4）建立中小企业融资保障制度；（5）建立中小企业服务网；（6）建立中小企业十大辅导体系，包括研究开发、生产技术、工业安全辅导、污染防治、市场行销、财务

融通、经营管理、资讯管理、互助合作、品质提升；（7）人才培训，等等。

根据陈清泰主编的《加快中小企业改革的步伐》（北京：中国经济出版社，1996 年）；吴敬琏、柳红的《台湾怎样扶植中小企业》（北京：中国经济出版社，1999年）和其他资料编写。

然而在传统的社会主义计划经济体制下，和偏重重化工业相适应，流行的是偏重大型企业的“大型狂”。加之，中国绝大部分小企业是民营企业，因而小企业就更容易受到政治上的歧视和国有大企业经济上的挤压。

我们在第4章4.2.3中已经述及，20世纪90年代中期国有企业的经营状况已经到了山穷水尽的地步，出现了亏损企业占企业总数约一半，整个国有部门连续数月净亏损的情况。1997年7月开始的亚洲金融危机，更使国有部门雪上加霜。在这种情况下，中国实施了以“下岗分流、减员增效”为主要内容的“三年脱困”（1998～2000）计划。于是有数千万的国有企业职工“下岗”。[31]

在1998年4月的一次研讨国有企业下岗职工分流问题的会议上，一些学者和政府官员提出了“以民营中小企业作为国企下岗职工分流问题的主渠道”的建议，得到国务院领导的采纳。在中共中央和国务院6月发出的《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》中，提出了把大力发展民营中小企业作为解决国有企事业下岗职工再就业问题的主要手段。为了支持民营中小企业的发展，政府在以下几方面采取了措施：

（1）消除妨碍私营企业发展的意识形态障碍，包括大力宣传中共十五大关于私有企业是“社会主义市场经济重要组成部分”的新定位，纠正各种歧视和排斥私有经济的旧做法。

（2）在原国家经济贸易委员会设立中小企业司，专门帮助中小企业解决发展中遇到的各种困难，促进它们的健康发展。许多地方政府也建立了类似的机构，促进中小企业的发展。

（3）要求各商业银行设立中小企业信贷部，改善对中小企业的信贷服务；放宽银行对中小企业贷款利率的浮动范围，逐步实现利率市场化；在各省（自治区、直辖市）组织带有某种政策性金融性质的中小企业信贷担保机构。

（4）要求财政部和国家税务总局对中小企业采取一系列减免税的优惠措施，例如将中小企业的增值税税率由6%降到4%，等等。

（5）全国人民代表大会于2002年6月通过并从2003年1月1日起开始实施《中华人民共和国中小企业促进法》。这一法律以“改善中小企业

经营环境、促进中小企业健康发展，扩大城乡就业，充分发挥中小企业在国民经济和社会发展中的重要作用”为立法宗旨，确立了中小企业的法律地位，明确了政府管理部门的职责，并将促进中小企业发展的主要政策上升到法律的高度。这一法律以及与之相配套的法规和实施细则的贯彻执行，为中小企业的发展创造了良好的环境。

（6）改进政府和社会对民营企业的服务。中小企业迫切需要管理、技术、产业发展情况、世界市场的供求情况等信息，如果每一家企业都自己独立地取得，成本太高，如果由政府或其他社会组织提供则可以提高效率。

1998年以后，民营中小企业迅速发展。据国务院发展研究中心、中国企业家调查系统等单位的联合调查，截至2001年底，中国共有中小企业2 930万户，从业人员1.74亿人。从产出上看，2001年中小企业创造价值占中国GDP的50.5%，解决就业占新就业总量的75%以上，缴纳税款占全国税收收入的43.2%。[32]按照国家工商行政管理总局口径统计的私营企业发展情况见表5.1。

表5.1 私营企业的发展（1989～2000）

年份	私营企业雇工人数		私营企业注册资本额	
	（万人）	增长率（%）	（亿元）	增长率（%）
1989	142.6	—	84.5	—
1990	147.8	3.7	95.0	13.1
1991	159.8	8.1	123.0	29.5
1992	201.5	26.1	221.0	79.7
1993	321.3	59.5	681.0	208.1
1994	559.4	74.0	1 448.0	112.6
1995	822.0	46.9	2 622.0	81.1
1996	1 000.7	21.7	3 752.0	43.1
1997	1 145.0	14.4	5 140.0	37.0
1998	1 445.3	26.2	7 198.0	40.0
1999	1 649.8	17.6	10 287.0	42.9
2000	2 011.2	18.4	13 306.9	29.4

资料来源：国家工商行政管理总局办公室编：《工商行政管理统计汇编》（各年）。

5.2.4 多种所有制经济共同发展格局的形成

多种所有制经济共同发展的格局首先是在中国的东南沿海地区形成的，然后逐渐向中西部和其他地区延伸。

首先出现这种局面的是浙江。

改革开放以前，浙江是一个中等发达程度的省份。1980年，浙江的全部工业总产值只有201亿元。其中，民营工商业尤其落后，全省民营中小企业完成工业总产值700万元，约占全省工业总产值的0.035%。1981～1985年，是浙江民营中小企业起飞发展的时期。浙江的民营企业大多是从千家万户的家庭作坊和“前店后厂”的小企业开始，形成以专业化市场为依托的企业集群（clusters）和特色产品，在全国乃至世界市场上销售。1985年已经有26.4万户农民个体企业和农民联户企业，也就是说，已经有数十万个原来的农业劳动力转入非农产业就业。与此相适应，5年间农村居民纯收入年均增长率高达20.14%。到1986年，浙江农村居民年人均纯收入已经位居除直辖市以外各省、自治区的首位。此后，民营中小企业继续迅猛发展。2000年，城乡民营企业实现工业增加值已经占到全省工业增加值的49%。从1981年到2000年的20年中，农村剩余劳动力大量向城镇非农产业转移。农业劳动力占全社会劳动力的比重，已经从1980年的67.7%降低到2000年的37.2%，共下降了30.5个百分点。城市化率也从1980年的14.9%提高到2000年的48.7%，共提高了33.8个百分点，比全国平均水平高出12.5个百分点。浙江全省的年人均国民生产总值和年人均收入都仅次于上海、北京等大城市，居于全国其他省级单位的首位。[33]这样，浙江经济在世纪之交呈现出多种所有制经济共同发展，城市与农村比翼双飞的喜人局面。

江苏的经济发展经历过一些曲折。20世纪80年代，“苏南模式”的乡镇企业较之当时占统治地位的国有企业曾经显示出很大的竞争优势，是全国学习的样板。然而到了90年代初期，这些“准国有”的乡镇企业虽然规模有了发展，却日益表现出类似于国有企业的缺点，出现了效率下降、增长乏力的趋势。过去，中国国民经济每一次出现衰退，江苏总是最先走出逆境，增长速度大大领先于全国各省。但在2000年中国经济出现转机时，江苏的表现甚至低于全国的平均水平，并被浙江所超过。因此，“苏南模式”的乡镇企业需要进行制度改革成为各界人士的共识。但是，“放小”很快出现了两个问题：一是掌权的人用很低的价格把企业“半卖半送”或“明卖暗送”给自己人。二是在改制成股份合作制的时候，不但不对原有的职工社员就劳保欠账作出补偿，还强迫他们交钱入股，否则扫地出门。这种不合理的做法引起了职工的强烈反应。针对这种偏差，国家经贸委发出通知要求“刹住这股风”，于是，有些地方停止了“放小”。停止“放小”的地方，经济更加恶化，以致这些地方在日子实在过不下去的情况下掀起了向温州、台州学习的热潮，借鉴了后者的企业制度，进行了产权重组，绝大部分都改制为个人独资或公司制企业。[34]从那以后，苏南的经济形势发生了急剧的变化，GDP增长、工业生产回升，投资非常活跃，表现出方兴未艾的活力。特别是它的外向型经济，情况很好。

苏南的外向型经济原来就比浙江强大。21世纪之初的几年中国和新加坡合资建设的苏州工业园区引进了新加坡政府管理的全套“软件”（即规章制度），并向江苏的各个开发区移植，使江苏省的投资环境大为改善。加之苏南地区邻近中国最大的商贸、金融中心——上海，使境外投资大量涌入。

广东是中国一个老的改革实验地区，以外向型的乡镇企业见长，早就形成了多种所有制经济并存的格局。不过在20世纪末期，由于国有经济改革和法治环境的改善滞后，它在对内对外经济上的表现都较长江三角洲地区有所逊色。进入21世纪以来，广东有些地区已经在改善投资环境、推进国有企业改革等方面急起直追。如果能在与香港特区经济整合的过程中实现优势互补，其前途是不可限量的。

总之，到了世纪之交，中国东南沿海经济较为发达的省份，私营经济的规模和质量都得到了很大的扩展和提高，成为支持各地区经济增长的重要力量（表5.2）。

表5.2 浙江、江苏、广东经济增长速度（1997 ～ 2002）

（年增长%）

	GDP			出口总额		
	浙江	江苏	广东	浙江	江苏	广东
1997	11.1	12.0	10.6	25.7	21.4	25.6
1998	10.1	11.0	10.2	7.5	11.1	1.4
1999	10.0	10.1	9.5	18.5	16.9	2.7
2000	11.0	10.6	10.8	51.1	40.8	18.3
2001	10.5	10.2	9.6	18.2	12.6	3.8
2002	12.5	11.6	11.7	28.0	33.3	24.1

资料来源：各省统计局年鉴（各年），《中国对外经济统计年鉴》（各年）。

在沿海地区具有极大活力的“苏锡常”经济的带动下，到2002年，中国民营经济已经成为国民经济中所占份额最大的经济部门，支撑中国经济发展的基础性力量。表5.3显示了私营企业的快速成长。

表5.3 民营经济在国民经济中的地位和作用（1997 ～ 2002）（%）

		1997	1998	1999	2000	2001	2002
固定资产投资	国有	52	54	53	50	47	43
	集体	16	15	14	15	14	14
	民营	32	31	32	35	38	43
城镇就业人数	国有	53	42	38	35	32	29
	集体	14	9	8	6	5	5
	民营	33	49	54	59	63	67

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

民营经济不仅数量巨大，而且具有很大的素质优势。事实表明，民营经济是市场经济的基础和最活跃的成分，有利于培育庞大的中等阶级

（middle　class)，是维护经济和社会稳定的基础性力量，也是技术创新的重要源泉。它在1997年东南亚金融危机后抗击经济衰退、促进经济回升中大显身手；担当了城市下岗职工再就业的主渠道，为化解农村贫困、提高农民收入开辟了道路，同时推动着中国市场经济向纵深发展。从世纪之交不同地区民营经济在经济中所占份额大小与该地区GDP增长快慢之间的相关性可以看到，民营经济所占份额愈大的地方，GDP的增长愈快（图5.1）。

5.3 民营经济进一步发展的障碍及其克服

近年来，中国民营经济迅速发展壮大，为国民经济的健康发展作出了巨大贡献。但是直到现在，民营经济的经营环境还存在许多问题，特别是近年来“左”的思想回潮，对民营经济的发展造成了很大的损害。另一方面，民营企业自身的组织制度、经营战略和激励机制也有不少弱点。为了保证它的进一步发展，这些问题都需要认真解决。

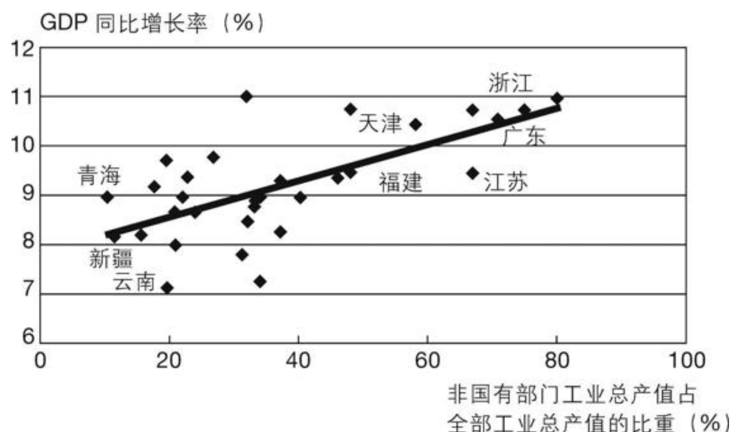


图5.1 民营经济促进经济增长（以 2000 年为例）

资料来源：《中国统计年鉴》（2001）。

注：工业总产值的总数包括全部国有工业企业及年销售收入500万元以上非国有工业企业。

5.3.1 改善民营经济的经营环境

在中国，由于计划经济和“左”的意识形态留下的遗产，民营企业的经营环境兼具先天不足和后天失调的缺陷，政府必须采取主动行动，扫除民营经济发展的障碍。最突出的问题存在于以下几个方面：

第一，应当取消对私营企业的进入限制，真正做到“非禁即入”。私营企业在经营环境上遇到的第一个难题，是许多领域无法自由进入。在

1976年以前的“全面专政”体制下，私人经济活动是被严格禁止和严厉打击的。改革开放以后，对私人经济活动的禁令逐步解除，但是直到1997年中共十五大，它仍然被限制在公有制的补充范围内。1993年中共十四届三中全会已提出“要为各种所有制经济平等参与市场竞争创造条件，对各类企业一视同仁”，[35]但在1997年中共十五大明确宣布“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”[36]以后，在许多领域中对私营企业的进入限制仍然没有取消。

2003年，中共十六届三中全会决定“清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规和政策，消除体制性障碍。放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。非公有制企业在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面，与其他企业享受同等待遇”[37]。2007年中共十七大重申，“坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局”[38]。

为了限制政府设立行政许可的权力，全国人民代表大会于2003年8月通过了《中华人民共和国行政许可法》（简称《行政许可法》），并决定从2004年7月1日起实施。这项法律规定只有有权制定法律和行政法规的全国人民代表大会、国务院等少数机关有权设定行政许可。为了保证《行政许可法》的有效实施，国务院在2004年6月作出了《对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》，宣布过去设定的审批项目，除500余项仍需保留外，全部取消。国务院为执行《行政许可法》和保障公民的市场进入权作出了一系列部署。

但是，以上这些决定和措施成效并不显著。由于受到命令经济的习惯势力和寻租活动特殊利益的抵制和阻碍，实施的情况很不理想。近年来，在有些地方和有些行业还出现了“国进民退”等“开倒车”现象。如果不能认真扭转，将使民营企业的经营环境进一步恶化。

第二，要改善民营企业的融资环境。民营企业缺乏通畅的融资渠道，也是一个反映强烈的问题。1998年以后，为了解决民营企业缺乏担保能力的问题，各地区普遍建立了中小企业信贷担保机构，为银行分担风险。同时，为了进一步开辟民营企业的融资渠道，也开始进行发展多种形式的民间金融机构的探索，并帮助它们开展金融业务。此外，初创企业融资，特别是高新技术企业种子期融资是一个信息不对称性较为严重的领域。从美国、以色列等国的经验来看，需要政府对风险投资加强立法和实施各类引导性的举措来缓解这一难题。

第三，要改善社会信用状况。市场经济必须建立在公正、透明的游戏规则上，也就是要建立市场的法治基础。目前，市场秩序比较混乱，失信、诈骗等现象十分普遍，这使得人们把设厂经商视为畏途。政府管的事愈少愈好的流行看法是片面的。目前，政府的问题是不该管的事管得太多，该管的事没有管。设定市场规则、培育支持性设施和严格公正地执法乃是政府不可推卸的责任。只有随着中国法治建设逐步推进，民营企业的经营环境才能逐步得到改善。从2001年开始，在一些政府机构

的倡议下，上海地区进行了建立征信机构的试点，随后民间的征信组织和信用组织也开始发育。但是，如何建立竞争有序的征信市场，还有许多问题需要解决。

第四，要发挥商会（行业协会）及其他社会组织（如生产力促进中心）的作用。在中国，由上到下组织的行业协会往往被称为“中介组织”和被赋予“行业管理”的行政职能。这种由列宁的无产阶级专政体系下的“杠杆”“传动装置”演变而来的“二政府”组织实际上不能起到市场经济中民间组织保障一定社群的合法权益、反映它们的诉求，以及和其他社群协商对话的作用。商会应是企业家的自治组织，其宗旨是对企业家群体的利益进行自我保护，同时进行自我教育和自我监督及自律。[39]

5.3.2 民营企业需要加强自身的努力

民营企业在过去中国经济的发展中取得相当的成功，但其力量仍然十分稚弱。要想在全球化的条件下承担起中国经济发展主力的重任，还需要付出坚持不懈的巨大努力。

1.完善企业制度

对于企业发展来说，良好的企业制度是一个基础性的条件。但是，中国大多数民营企业，无论是从“个体户”发展而来，还是由中小型国有企业和准国有的乡镇企业转制而成，都存在明显的体制缺陷。

企业理论告诉我们，适宜的企业制度是因时、因地、因所在行业和发展阶段而有所不同的。市场经济中的企业制度门类众多，每一类企业制度都有它自己的特殊性，适应着不同行业、不同规模、具有不同特点的企业的要求。企业应当根据自身的特点，采用不同的组织形式和经营方式，并没有适用于所有企业的“最优”企业制度安排。企业制度的具体形式虽然各有不同，但所有有效的企业制度都有一个共同的特点，就是财产边界必须十分清楚。而对于规模稍微大一点的企业来说，还必须在充分明晰的产权基础之上建立有效的治理结构。

这样，问题就有两个方面。一方面是所有者要到位，另一方面是治理结构要充分有效。对于老板自己当家、自己经营的自然人企业来说，这比较容易处理，而对于合作社、公司等法人制企业来说，因为要委托经理人员来经营，存在所有与控制的分离，情况就不那么简单了，需要按照本书第4章中讨论过的公司治理的基本要求来加以处理。

目前，中国民营企业在企业制度方面有两个问题需要着重关注：

首先，是在国有企业和民营企业中都很流行的“多级法人制”的组织结构的利弊问题。

多级法人制是在国有企业“放权让利”改革中形成的一种组织结构。

民营企业在由小到大的发展中收购兼并其他企业是一种有效的方法，而在一定时期内维持被收购兼并企业的独立地位，也是维系原有业主和职工的一种适宜手段。因此，许多民营大中型企业也都采取了包含“核心层”、“紧密层”、“松散层”等的多级法人结构。许多民营企业在发展到一定规模以后，也仿效国有企业，纷纷改制实行“多级法人制”。在“多级法人制”的企业集团中，企业总部下面一概设立有独立法人地位的子公司，子公司下面再设立若干有独立法人地位的孙公司、曾孙公司等。层级的数目可以达到5级、6级，甚至更多。

这种企业组织形式存在不少弊端。首先，“多级法人制”是一个与民法中的“法人”相冲突的概念。我们知道，所谓“法人”，是指具有和人格独立的自然人相同的民事能力和民事责任的组织。既然如此，“法人”就不能“多级”。在“多级法人制”下，“二级法人”“三级法人”并不具有完全独立的权利。这就好像过去中国宗法制社会中的情况，一个人虽然已经成年，但只要父亲仍然在世，他就仍然在人格上从属于家长，不具有完全的独立性。

其次，“多级法人制”违反了有效激励的原则。一个有效的激励体系必须具备激励的兼容性，即既要调动下级组织或个人的积极性，又要保证被调动起来的积极性符合上级组织的目标，否则就会调动起下级组织的“积极性”来挖自己的墙脚。从企业组织学的角度看，这种“多级法人制”的制度安排，就像中国旧时没有分家的大家庭允许各“房”设立自己的小金库，有自己的“私房钱”那样，造成集团中各“成员企业”相互间的利益冲突。按照现代经济学不完全合同理论，凡是对各方应有的权利和应负的责任在合同上无法明确规定的经济活动，都只宜于放到企业内部，在一个行政权威的指挥和管理下完成。否则的话，就会发生具有利益冲突的独立主体之间相互侵权、相互要挟，以及无穷无尽的扯皮和摩擦等问题，大大提高交易成本。在一些民营企业的集团公司中，所谓核心企业和成员企业之间就存在这类摩擦。例如，因为许多独立的企业共用一个品牌，成员企业往往用偷工减料、降低产品质量的办法损公（集团公司）肥己（成员企业），而且屡禁不止。

事实上，在各国工业发展的早期阶段，较大的企业购并较小的企业，然后用控股公司的形式把这些小企业组织成一个集团，是一种常见的办法。但是，把“多级法人制”变为一种普遍适用的制度，并且到处推广运用，它的消极面就会愈来愈突出。中国的民营企业中出现的“多级法人制”则既不是具有产权集中特点的公司，也与英国式的由母公司控股子公司的集团公司不一样。它们可以说是在中国文化背景下的特殊产物。租地小农户充斥的中国历来缺乏所谓“法人文化”，即不善于运用有严密规章制度的科层组织去组织大生产，而习惯于靠把产权切块，每一级给一份产权实行“分封诸侯”的办法来维系经济协作关系。这种制度通常会造成企业内部的割据状态和利益冲突，需要按照公司制的原则逐步加以改造。[40]另一个值得关注的是家族企业问题。

关于家族企业，有两种流行的看法：一种认为这是一种具有极大优

越性的企业制度形式，应当加以坚持和推广；另一种认为这是一种落后的企业组织方式，应当尽快改制为现代公司。看来，这两种极端的看法都具有一定的片面性。什么是适宜的企业制度要以条件为转移，而不能笼统地说哪种企业制度是放之四海皆准的。一般说来，在重视血缘纽带的华人社会中，中小规模的企业选择家族式管理具有增强企业内部凝聚力和降低交易成本的优点。然而当企业规模扩大以后，特别是具有很强经营能力的创业者退出历史舞台以后，企业需要由聘任的职业经理人管理，这时，选择所有权和经营权相分离的现代公司制度就成为一种客观的需要。但是由于现代公司制度的运作需要良好的法律框架和信用体系，在运作环境缺位的情况下，创业者家族仍在董事会和执行机构中起决定作用的家族公司就有它的一定优势。

专栏 5.4 海外华人家族企业

至今，分布在海外的华人（包括华侨）约3 000万人，其中绝大多数生活在东南亚各国。第二次世界大战结束后，东南亚各国的华人家族企业得到蓬勃发展，成为当地不可忽视的经济力量，在某些行业甚至成为翘楚，有的还发展成国际知名的企业集团，如泰国的正大集团、马来西亚的郭氏兄弟集团、新加坡的丰隆集团、印尼的沙林集团和菲律宾的陈永栽家族集团等。这些家族企业和中国港台地区著名的李嘉诚集团、李兆基集团和王永庆集团等一起，由于其独特而颇具生命力的企业组织形式而受到世人的广泛关注。

概括起来，海外华人家族企业在发展过程中普遍呈现出以下特点：

首先，从经营形式上看，大多数华人家族企业经历了由小到大，由单业经营到多业经营的过程。海外华人企业往往是靠餐饮业、杂货零售业、制衣、洗衣业和理发等服务业起家的。随着二战后居住地经济的快速发展，华人企业迅速成长，为了分散投资风险和创造更多的发展机会，华人企业家开始寻求经营领域的多元化。华人企业涉足的行业也扩大到包括金融、房地产、制造业、旅游及娱乐业等多个领域。20世纪90年代以来，香港和台湾等地的华人企业进一步向高新技术产业拓展。与此同时，华人企业非常重视开拓国际市场，进行跨国投资、建立企业间的国际合作和战略联盟等。

其次，从企业组织管理上看，华人家族企业通常实行所有权与经营权紧密结合的家族式管理模式。一个华人企业或财团往往由一个家族绝对或相对控股，企业的董事长、总裁大多由创业家长来担任，家庭核心成员也位居要职，构成企业的核心决策层，远亲和朋友组成的经理层则负责企业的日常管理事务，再往外则是一般雇员，从而形成类似中国传统社会的“差序格局”。而且，企业内部分工不太明确和细致，“家长”往往事无巨细都要过问。

最后，从经营理念上看，华人家族企业重视东方的文化传统，对内强调忠孝、仁爱、勤俭、奋斗、服从家长权威，表现出很大的家族凝聚力。对外则强调和为贵、讲信用、重视建立关系网，包括与政府建立良

好关系。

利用家族亲情关系降低交易成本，正是华人家族企业取得成功的重要因素。但是，这样的企业组织形式也存在一些弊病。在企业的进一步发展中，这些弊病往往给企业带来致命的打击。比如，由于决策权高度集中，企业的生存系于一人，一旦发生决策错误就无法挽回；企业的最高经营管理权父子相承，难以保证由最具有经营才能的职业经理人加盟管理企业；企业内部管理不透明，难以得到社会的信任，因而难以更多地利用社会的各种资源；重视通过血缘、地缘和业缘等关系网络来开展业务，缺乏法律观念，不利于企业规模的扩张；任人唯亲、唯情，不利于选拔人才，降低了企业的生产效率；过分重视与政府的关系，导致企业的经营受政局和政策的影响过大，不利于企业的稳定发展。随着华人家族企业由创业的第一代向接受了西方现代管理理念的第二代交班，加上受到全球化竞争的冲击，一些海外华人家族企业对上述问题已有所认识，开始进行观念和制度上的更新，比如对职业经理人的引进，进一步开放企业的股权结构，树立企业的公众形象，等等。也许，一种结合了中西方文化理念和管理实践的企业组织形式会在部分华人家族企业中悄然形成。

根据云冠平、陈乔之主编的《东南亚华人企业经营管理研究》（北京：经济管理出版社，2000年）编写。

总的看来，家族公司的产权社会化和管理社会化是家族企业在发展壮大过程中的大势所趋。

第一，大型企业走向社会化的必然性是由下述客观原因导致的：首先，随着时间的推移，家族繁衍令家族成员间血缘关系逐渐淡化。分割继承了家族财产的成员相互之间的血缘关系也就逐渐地淡化了。从长期看，家族内部联系弱化，矛盾和冲突等原因导致家族企业的股权外流的概率大大提高。其次，企业规模扩大促使管理和融资社会化。家族企业发展、规模扩张，必然带来对管理专业化和外源融资的需求，引进外部管理人才和外部股东，就会加速家族企业管理者和所有权社会化水平的提高。最后一个因素是来自市场竞争的影响。当家族企业经营中出现某些困难时，常常会以转让部分股权甚至全部股权为代价来应对困难，其结果也促使家族企业产权社会化。

第二，中国的家族企业在走向社会化的过程中最突出的矛盾是经理人的问题，特别是创始人之后的继任人的选择问题，以及对职业化经理人才的引进问题。在选人的问题上，中国家族企业遇到两个主要的障碍：一个来自费孝通所定义的中国传统社会人际关系的“差序格局”。他说，中国“社会关系是逐渐从一个一个人推出去的，是私人联系的增加，社会范围是一根根私人联系所构成的网络”[41]，“好像把一块石头丢在水面上所发生的一圈圈推出去的波纹”。[42]它以自己的利益为核心，近亲是最密切的“自家人”，非亲非故则被视为“外人”。所谓“非我族类，其心必异”，自然得不到信任。显然，这种以亲疏定关系的思维定势，是对在

范围广大的陌生人市场（非人格化交换）中从事经营活动的现代企业的发展极其不利的。另一个障碍来自外部人才供给的不足。在中国目前的职业经理人市场上，选聘具有较高职业道德素养和管理才能的人才并非易事。这样的外部环境障碍并不是单个企业所能克服的。

第三，制度与文化的建设决定着家族企业发展的未来。从长远来看，家族企业的社会化有赖于内在的企业制度和企业文化的建设，也有赖于外在的法治和文化环境的进化。目前中国大部分家族企业宜于在充分利用家族关系的优势的同时，积极引进职业经理人，赋予与他们才能相称的权力，并且促进公司文化的进步，使职业经理人有条件充分施展自己的才能，逐步实现向现代公司制度的转化。

2.制定正确的经营战略

民营企业在起步时通常利用国有经济覆盖的空隙，采取用廉价商品挤入市场的策略发展自己。例如，浙江温州和台州地区通过专业市场打开销路，带动了千千万万户“前店后厂”小企业的生产。这些企业常常是“打一枪换一个地方”，什么能赚钱就做什么，并没有明确的发展目标和发展战略。这种做法适合于初创的中小企业和国有经济仍占优势的卖方市场条件，而在企业规模已经比较大、买方市场又已经初步形成的条件下，按照原来的路子走下去，路就会越走越窄。

首先，制定经营战略是企业成长至一定阶段的客观要求。在企业规模很小、职工人数很少或主要由家庭成员组成的情况下，经营的协调完全可以通过意会默契来实现。但在企业人数众多，而且来自四面八方的情况下，就需要有明确的经营发展战略，使全体职工首先是高中层经理人员将各自的努力协调地指向共同的目标。正如迈克尔·波特（Michael E. Porter）所说：“参加竞争的每一个公司都有其显式的或隐式的竞争战略。”否则，“如果听任各部门自行其是，则它们不可避免地将依从于其业务性质和负责人兴趣的驱使而各自为政”。[43]

目前，中国民营企业在经营战略上的一种主要倾向，是以“打价格战”降价倾销作为主要的竞争武器。在过去卖方市场的条件下，几乎所有产品都供不应求，处于支配地位的国有企业处在“皇帝的女儿不愁嫁”的地位上，不需竭尽全力去满足市场需求。在这种情况下，民营中小企业的产品只要质量还过得去，价格又足够低廉，是不愁没有销路的。于是，许多中小企业就形成一种粗制滥造大路货、靠价格低的优势取胜的传统。现在市场情况变了，从原来供不应求的卖方市场变到了供大于求的买方市场，竞争大大加剧。在这种情况下，再按原来降价竞销的路子走下去，其恶性竞争使企业利润愈来愈薄，直到完全无力进行技术更新，甚至用偷工减料的方法来降低成本以求得生存。这样下去，势必把整个行业搞垮。波特指出，企业有三种基本的可以提供成功机会的战略，这就是总成本领先战略、标歧立异战略和目标集聚战略。[44]降价竞销要以实施其中的总成本领先战略为前提。然而正如波特所说，实施总成本领先战略需要持续的资本投资和工艺加工技能、对工人的严格监

督、低成本的分销系统等基本的技能和资源，还要满足有结构分明的组织和责任、严格的成本控制等基本的组织要求。[45]如果做不到这些，而是靠降低产品质量和压缩利润的办法降价竞销，这种企业求生的方法无异于自杀。

正像管理专家石滋宜在批评台湾某些企业挤在狭小的“有限利基市场”中进行恶性竞争时指出的，企业家不应当总想在别人已经占有的市场上比别人做得“好”，更重要的是要比别人“特”。这就是说，企业一定要避免和别的企业挤在同一个市场里，打价格战，最后弄得两败俱伤；而要采用顾客需要导向的差异化战略，以具有自己特点、适合于特定顾客群的产品和服务，在细分市场上找到自己安身立命的地方（图5.2）。[46]这样就能改变现在这种产品结构雷同，犹如千军万马涌向一座独木桥的恶性竞争状态，转而形成在波澜壮阔的大江大河上百舸争流的有序竞争局面。

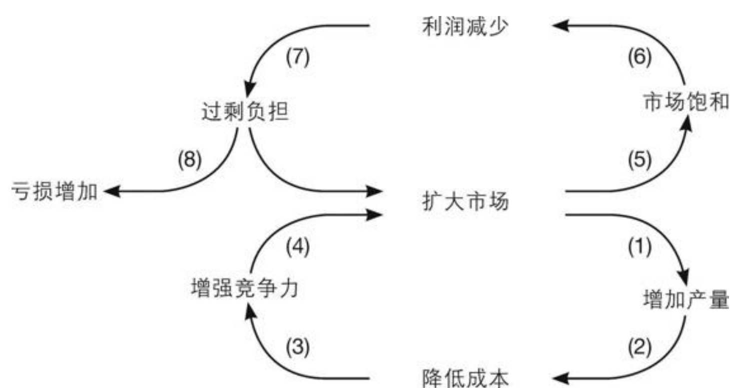


图5.2 有限利基市场

资料来源：石滋宜（1996）：《利基策略——中小企业的制胜之道》，北京：生活·读书·新知三联书店，2002年，第52页。

中国民营企业在经营战略上的另一个常见问题是过度多元化。许多企业在稍具规模之后，就匆忙地进入多个行业。这些行业之间的关联度不高，造成了资金、技术和领导精力的分散，也不利于企业实施差异化战略。企业多元化需要把握的原则是，多元化涉足的新业务领域除本身具有较强的产业发展前景外，更重要的是它必须与企业现有的主营业务和核心竞争力具备良好的战略关联（strategic　fits），即企业内部不同业务单元之间可以通过共享资源来组合生产经营，进行核心专长（如技术开发专长、管理能力，以及品牌和市场营销技巧）的转移，从而降低企业的成本，或者使企业产生相对于竞争对手的差异化优势。

3.“结交官府”不是企业家立业之本

近年来，由于各级政府支配资源的权力不减反增，在中国的发展中，一股官商勾结的腐朽之风大有不断滋生和蔓延之势。有一些民营企

业家不是依靠开辟经济发展的新思路和努力创新，而是试图通过结交政府官员来寻求特殊的“照顾”和获得额外的资源。

应当说，官商勾结古今中外都不少见。特别是在旧中国的专制制度下，从皇帝到下级政府官员手里掌握了大量资源。因而在中国旧时的商业文化中，积淀起以“结交官府”进行权钱交易作为发财致富不二法门的恶习。改革开放以来，由于双重体制并存，行政权力在资源配置中还起着举足轻重的作用，因而我们在本书第2章2.2.4中讨论过的寻租活动仍然广泛存在。近年来，中国的整个社会经济环境有了一定的进步，可是这种不良的经营环境还没有得到根本改变，因而有些企业家仍然企图在《胡雪岩》等描述“红顶商人”行迹的著作[47]中寻找旧时商人勾结官府的手段与技巧，企图靠钱权交易发财致富。他们的这种行为严重地损害了市场秩序，败坏了商业道德，威胁市场经济的正常运转，也是“权贵资本主义”瘟疫得以传播的主要根源。

这种官商勾结现象的出现，应该说其根源在于政府及其官员拥有过多不受约束的权力。由于当前各级政府仍然存在大量行政权力干预企业活动的行为。民营企业在面对激烈的市场竞争的同时，又在市场准入等诸多方面处于不利地位。如果政府既拥有支配资源的大权，又缺乏有效的制衡，企业家寻求与政府“合作”就成为一种理性的选择。然而，“官商勾结”以权力的介入破坏了市场经济机制对所有人权利的保护，损害了大部分人的利益而保护了少数人的利益，破坏了公平原则。而当走此捷径的民营企业家习惯于这种钱与权的交易，最终面对的反而是比市场环境更难把握的高风险。企业的命运、企业家本人最终都有可能沦为权力斗争的牺牲品。

为了杜绝民营企业走上勾结官府、权力寻租的歧途，关键是需要摆正政府的位置，建立起法治的市场经济。民营企业家自身要提高利益自觉，懂得勾结官府寻租发财决不是企业家的本分；同时，要增强社会责任感，与官府和“官商”划清界线。随着市场逐步走向规范和政府官员的权力受到约束，靠勾结贪官污吏发家的暴发户式“企业家”将会由于失去生存的基础而走向没落。

5.3.3 中小企业的技术提升和产业升级

改革开放以来，中国的高技术产业从无到有地成长起来。现在，中国已经成为世界高技术产品特别是信息产品的一个重要生产国和出口国。问题在于，中国的高技术产业大而不强，出口规模很大的“高技术产业”也大多缺乏拥有自主知识产权的技术，只是低附加值的组装产品。针对这种情况，加快技术进步和增加附加值，就成为中国发展高技术产业的一项迫切任务。

而实现这一任务的关键，是发展中小企业和提升中小企业的创新能力。

高技术产业（hi-tech industries)和传统产业的最大区别在于，它是建立在知识的基础上。换句话说，在生产诸要素中，人力资本（human capital，即人的智识和技能）扮演着最为关键的角色。因此，只有有利于发挥掌握着人力资本的专业人员的积极性和创造力的制度安排、组织结构和文化氛围，才是适合高新技术产业发展要求的。

在这个问题上常见的认识误区是，以为只要有高额的研发投资和建设起具有先进设备的大型企业，就足以推进高技术产业的迅速发展。

回顾中国过去历次发展“新兴产业运动”和“高新技术产业运动”，所采取的路径大同小异，就是以政府为主导，确定科学和技术发展的重点，动员物质资源和分配技术力量进行“攻关”，并要求企业实现从新技术到产品的转化。在过去数十年间，制定了许多个发展高技术和高技术产业的规划，发动过多次科学和技术的“攻关”运动。政府的注意力集中于确定“攻关”的重点和为进行“攻关”分钱、分物、调配人力上。

现代关于技术和制度变迁历史的研究否定了上述“运动”和“攻关”的可行性。例如，道格拉斯·诺斯（Douglas North, 1920~2015）和托马斯（Robert Thomas)的名著《西方世界的兴起》指出，18世纪以后西欧之所以首先出现经济迅速发展、人均收入迅速增长的局面，是由于这些国家具有更有效率的经济组织。“有效率的组织需要在制度上作出安排和确立所有权，以便造成一种刺激，将个人的经济努力变成私人收益率接近社会收益率的活动”；“一个有效率的经济组织在西欧的发展，正是西方世界兴起的原因所在。”[48]罗森堡（Nathan Rosenberg, 1927~2015）和小伯泽尔（L. E. Birdzell, Jr.）在《西方现代社会的经济变迁之路——工业化国家的经济演变》[49]一书中，用确切的历史事实表明：就科学技术本身而论，直到15世纪，中国和阿拉伯国家仍然显著地高于西欧，但西方国家很快后来居上，在经济上大大超过东方国家，原因是西欧在中世纪中后期建立了一种有利于不断创新的社会机制，如经济领域摆脱政治和宗教控制而实现自主发展，商人阶层出现，国内和国际贸易扩展，组织管理创新，等等。18世纪中期第一次产业革命之所以能够发生，是因为已经存在一个经济增长体系作为制度基础。这种增长体制是在中世纪中后期的商业革命中逐渐形成起来的，如复式簿记是13世纪发明的，公司制度是在17世纪初出现的，等等。没有这种制度上的变迁，产业革命是不可能发生的。因此完全可以说，产业革命其实是商业革命的直接后果。

总之，发展高技术产业，重要的问题在于建立能够培育和发挥创新创业精神的制度——制度重于技术。[50]

就企业制度而言，小企业才是技术创新的主要来源。事实证明，中小企业在技术创新方面具有领先于大企业的优势。据统计，美国2 700万个小企业创造了60%~80%的新就业岗位，雇用了全美40%的高技术员工。这些员工人均产生的专利数量是大企业高技术员工的14倍。[51]正因为如此，“小企业是美国经济的发动机”已成为民主与和共和两党的共

识。中国中小企业在技术创新方面也有很大的潜力。据科技部统计，自改革开放以来，大约70%的技术创新，65%的国内发明专利和80%以上的新产品来自中小企业，而90%的中小企业是非公有制企业。[52]在研究这一问题时，需要把适合于高技术创新的企业规模和适合于高技术产品制造的企业规模区分开来进行讨论。

对于高技术产品的制造而言，由于前期研发和设备投资的数额很大，而其边际成本又几乎可以忽略不计，企业的规模就具有决定性的意义，因而大企业具有很大的优势，甚至“赢者通吃”（winner takes all）。

然而对于技术创新而言，企业规模过大却有许多不利之处：第一，为了保证企业组织严整和人数众多的员工步调一致，大企业需要有严密的规章制度和严格的纪律，而这却被大多数具有创造才能和力图实现自己发明的人员看作是对自己个性的束缚。第二，在一个大的企业群体中，创新员工的贡献和他们所得到的报酬之间必然发生某种程度的疏离，削弱了研究人员的创新动力。第三，高技术创新通常是一个连续不断创新的高速发展过程。一项技术不能在最短的时期内实现突破，将很快被淘汰。大企业体量大，不像小企业那样能够灵活迅速地行动。因此，小企业成为高技术创新的主要来源。适应这种情况，一些大企业设立了自己的直接投资部，向从事研发的小企业投入资金，而在小企业的研发取得成功以后，用收购、兼并或购买专利的办法将新技术并入自己的系统。

经过改革开放30年来的经济发展，中国已经具备一定的技术研发能力和比较强的制造业基础。在这样的条件下，中国应当选择技术上有革命性突破的产业领域，加快新技术产业化，创建自己具有世界竞争力的拳头产业，从而实现产业振兴。

例如，“十三五”期间，信息通信领域成为全球竞争的焦点，并从技术竞争逐步演进到以互联网产业体系为核心，以网络治理、标准制订、规则主导、产业影响为重点的体系化竞争，国际规则、标准体系、资源分配面临调整变化。[53]中国完全有条件抓住这个重要技术迭代期和新兴业态启动窗口期的机遇。第一，中国拥有世界上最大的电信市场；第二，中国是世界上最大的电信产品制造基地；第三，虽然整体素质上还赶不上先进国家，但是中国受过高等教育的技术人员的数量早已位居世界第一。加之近年来中国的研发投入增加得很快，取得的专利授权也大量增加。[54]如果中国企业能够利用这些条件，在重大技术项目的最高级竞争——制定技术标准的竞争里取得成功，就能够建立起若干立足于自主知识产权的大产业，在这些市场潜力巨大的领域里占有一席之地。因此，在现阶段，怎样创造条件迅速推广自主知识产权的技术和完善市场竞争规则就显得极为迫切。过去的经验告诉我们，中国企业不是没有遇到过振兴产业使其具有国际竞争力的机会，而是当这种机会出现时往往因为技术准备不足、创新动力不强、产业组织落后或政策失误等原因，丧失转瞬即逝的宝贵机会。

总之，综观世界各国发展高技术产业的经验和教训，中国需要作出的努力是：

1.正确发挥政府的作用

在中国高技术产业发展的历史上，有一个经常出现的认识误区，就是认为政府最有长远眼光，最能代表国家长远利益，最具有动员人力、物力、财力的能力，因此由政府来主导高技术的研究开发和组织高新技术产品的生产，最能收到效果。但是二战结束以来，各国高技术创新的历史表明，事实并非如此。日本在20世纪80～90年代与美国高技术创新的竞赛中，继续运用60～70年代赶超欧美先进国家时所使用的方法，由政府制定计划，指定技术路线和组织社会力量来进行技术研发，结果事与愿违，以失败告终。[55]究其原因，第一，赶超先进国家的活动，可以依靠已有的知识去进行，政府进行规划和组织，信息上没有太大的困难，而技术创新的实质在于探索未知。技术决策所需要的知识不是政府所固有，而只能靠成千上万名科技人员在不断的“试错”中获得。第二，开发高技术要依靠专业人员的自由创造精神，政府的计划和行政纪律只会压抑创新的专业人员的积极性和创造性；第三，高技术产品的生产由政府和国有企事业单位来进行，由于没有竞争的压力，没有商业收入的支撑和盈利的激励，也不可能像民营企业那样有效率。因此，为了发展高技术产业，一方面要纠正前面讲到的政府越位和职能错位的偏向；另一方面，又要做到政府职能到位。在发展高技术产业中需要由政府从事的活动包括：（1）建立有利于高新技术创业活动的组织制度和法律体系；（2）用政府资金资助没有直接商业收益的基础研究和“竞争前的”技术开发；（3）对具有外部效益和有较大前期投入的新产品的需求方给予补贴；（4）组织共用技术的开发。

2.建立适合于高技术创业企业的融资机制

高技术企业在不同发展阶段对融资形式的需求差别很大。中国应当根据高技术企业不同发展阶段的要求，不断完善多种多样的融资形式：（1）鼓励与促进为“种子期”创业企业融资的“天使投资”的发展。创业企业在成长初期面临“成长陷阱”，一方面要通过建立由政府支持的创新孵化器、政策性中小企业信贷担保平台、小额信贷机构来部分克服种子期创业企业融资的市场失灵；另一方面也要鼓励拥有专业能力的投资商和专业基金以及民营企业、社会团体提供“天使资本”；（2）进一步完善以有限合伙制企业为主要形式的风险投资企业；（3）建立和完善柜台交易市场（over the counter market, OTC market）和创业板市场，解决成熟期的高技术企业继续融资和风险资本退出通道等问题；（4）完善关于私募股权基金（private equity fund）和收购、兼并的法规，为民间资本支持高技术产业成长提供更多渠道选择；（5）加快传统商业性金融机构的信贷创新，从以资产担保为基础转向以定单为基础的债务融资，如大力推出“供应链融资”；（6）借鉴美国“硅谷银行”[56]的经验，将针对不同阶段高技术企业融资的投资机构进行纵向整合，形成客户信息和资源共享的投融资平台。

3.探索“产学研相结合”的有效形式

20世纪“向科学进军”运动以来，中国一直提倡企业、高等院校和科研院所之间在新技术产业化上的合作。但是，这方面取得的成效并不十分显著，还需加以改进。在中国，实现“产学研结合”的一种重要形式是由科研院所和高等院校自办企业。院校自办企业是中国特有的现象。硅谷60%～70%的企业都是由斯坦福大学的学生或教师创办的，但是斯坦福大学没有一家校办企业。现代社会分工很细，高等院校和科研院所的任务是创造知识和传播知识，很难把经营好企业作为自己的主业。而在中国的校办、院办和所办企业这种特殊类型的国有企业中，发明家和企业家缺乏切身利益联系，也很难使他们充分发挥自己的才能。这些校、院、所通常只能从它们所办的企业中拿到有限的收入，可是由于精力和资源分散，反而削弱了科研和教学的本业。因此，这种组织形式既不利于专业人员的积极性、创造性的发挥，又影响高校和科研院所集中精力搞好教学和科研，应当尽快让它们分拆出来，独立发展。

“产学研相结合”的另外一种重要形式，是由科研院所、高等院校与企业共同组织研发机构，进行“课题攻关”和新技术的产业化。但是由于科研院所、高等院校及其工作人员与企业的目标并不完全相同，他们之间往往存在许多难以解决的矛盾。从已有的经验看，为了尽力和尽快地开发出新技术和实现新技术的产业化，必须在它们之间建立起能够有效满足合作各方诉求的利益机制，才能使产学研各方既能够各司其职，又能够通力合作，共同促进高技术产业的发展。

4.建设良好的创新基地

政府应和社会各方包括商业组织和中介机构等共同努力，为创业企业建设良好的“栖息地”或“孵化器”，为专业人员充分发挥他们的创造才能准备条件。由于原先社会资源条件比较差，法规也不健全，所以在开始建“孵化器”的时候，常常要由政府来设立，使它们变成一个由政府管理的有形机构，进入这样的机构和接受“孵化”，要先由政府来认定它的“高科技含量”。这类做法有很大的局限性，不利于发挥一切创业力量的积极性，所以要把“孵化器”的围墙打开，广泛吸收社会资源，让各种民间机构为初创企业提供更加专业化的服务，如咨询服务、融资服务、物业服务、秘书服务等，形成全社会共同努力振兴中国高技术产业的大好局面。

[1]本章的“民营经济”泛指非国有经济。“民营企业”是中国目前制度环境下的一个特定称谓。国家工商行政管理总局的企业注册类型划分并没有“民营企业”这一类，只有国有企业、集体企业、个体工商户、私营企业及外资企业等。广义的民营企业，泛指除国有企业以外所有类型的企业；狭义的民营企业，则是指私营企业。

[2]马克思、恩格斯（1848）：《共产党宣言》，见《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第293页。

[3]恩格斯（1891）：《马克思＜法兰西内战＞1891年单行本＜导言＞》，见《马克思恩格斯选集》第 3 卷，北京：人民出版社，1995年，第13页。

[4]恩格斯（1878）：《反杜林论》，同上书，第630~631页。

[5]列宁（1917）：《国家与革命》，见《列宁选集》第3卷，北京：人民出版社，1995年，第202页。

[6]苏联科学院经济研究所编：《政治经济学教科书》（1958年修订第3版），北京：人民出版社，1959年，第114~117、352~356页。

[7]恩格斯（1891）：《马克思＜法兰西内战＞1891年单行本＜导言＞》，见《马克思恩格斯选集》第 3 卷，北京：人民出版社，1995年，第13页。

[8]1949年4月，毛泽东在听取关于刘少奇“天津讲话”的汇报后，提出了著名的“四面八方政策”，即“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”。后来，这一方针在《中国人民政治协商会议共同纲领》中被表述为：“中华人民共和国经济建设的根本方针，是以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策，达到发展生产、繁荣经济之目的。”

[9]《中共中央关于人民公社若干问题的决议》，1958年12月10日。

[10]在改革开放以前，中国一直把“投机倒把”视为最重的罪行。即使1979年全国人民代表大会制定的《中华人民共和国刑法》，仍然把“投机倒把”列为一种刑事犯罪，直到1997年的《刑法修正案》才取消了这一刑项。于是，在改革开放前被指作“投机倒把”的小商小贩长途贩运，也被视为刑事犯罪而遭到严厉打击。薛暮桥在 1979年3月劳动部召开的“全国改革工资制度座谈会”上提出，应当鼓励和帮助城镇待业青年自找就业门路，发展一批个体经济和允许长途贩运。参阅薛暮桥（1979）：《谈谈劳动工资问题》、《关于城镇劳动就业问题的几点意见》，见《薛暮桥经济论文选》，北京：人民出版社，1984年，第216~235页。

[11]在1981年10月17日《中共中央、国务院关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》中，这一规定被正式表述为：“对个体工商户，应当允许经营者请两个以内的帮手；有特殊技艺的可以带五个以内的学徒。”

[12]1982年9月1日，胡耀邦在中国共产党第十二次全国代表大会上《全面开创社会主义现代化建设的新局面》的报告中对当时所有制结构所作的描述是：由于我国生产力发展水平总的说来还比较低，又很不平衡，在很长时期内需要多种经济形式的同时并存。在农村，劳动人民集体所有制的合作经济是主要经济形式……在农村和城市，都要鼓励劳动者个体经济在国家规定的范围内和工商行政管理下适当发展，作为公有制经济的必要的、有益的补充。

[13]邓小平（1987）：《改革的步子要加快》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第238~239页。

[14]陈乃醒等：《中国乡镇工业发展的政策导向研究》，北京：经济管理出版社，1994年，第262页。

[15]邓小平后来回忆说：“前些时候那个雇工问题，相当震动呀，大家担心得不得了。我的意见是放两年再看。”见邓小平（1984）：《在中央顾问委员会第三次全体会议上的讲话》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第91页。

[16]邓小平后来在“南方讲话”中谈到：“不搞争论，是我的一个发明。不争论，是为了争取时间干。一争论就复杂了，把时间都争掉了，什么也干不成。不争论，大胆地试，大胆地闯。”参阅邓小平（1992）：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第374页。

[17]赵紫阳（1987年10月）：《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产

党第十三次全国代表大会上的报告》。

[18]马立诚、凌志军（1998）：《交锋：当代中国三次思想解放实录》（北京：今日中国出版社，1998 年）一书对有关“万言书”的论战作了详细介绍。

[19]见《当代思潮》特约评论员：《关于坚持公有制主体地位的若干理论和政策问题》（1996年12月21日至 1997年1月20日修改定稿），打印稿。其中主要观点见《当代思潮》特约评论员：《以公有制为主体的基本标志及怎样才能坚持公有制的主体地位》，载《当代思潮》，1996年第4期。

[20]吴敬琏、张军扩、刘世锦、陈小洪、王元、葛延风等（1997）：《国有经济的战略性改组》，北京：中国发展出版社，1998年；吴敬琏（1997）：《关于社会主义的再定义问题》，见《吴敬琏改革论集》，北京：中国发展出版社，2008年。

[21]江泽民（1997）：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》。

[22]邓小平在“南方谈话”中提出了“三个有利于”的判断标准。他说：“判断的标准，应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。”参阅邓小平（1992）：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第372页。

[23]中共中央十五届四中全会《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，1999年9月22日中共十五届四中全会通过。

[24]中共中央十五届四中全会《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，1999年9月22日中共十五届四中全会通过。

[25]于成志：《社会主义改革史上的一大创举——顺德工业企业混合型产权制度的普遍意义》，载《特区与港澳经济》，1995年第4期。

[26]股份合作制企业是在中国经济改革过程中产生的全体职工入股的企业。它的治理兼有合作制“一人一票”和公司制“一股一票”的特点。

[27]吴敬琏（1997）：《别打股份合作制的歪主意》，载《新闻报》，1997年11月6日；王晓冰等（2001）：《格林柯尔疑云》，载《财经》，2001年10月5日。

[28]这里所说的职工社会保障基金补偿问题不仅会在“放开搞活中小型企业”过程中遇到，所有国有企业在改革过程中也都有这方面的问题（参见本书第4章4.4.2）。

[29]托夫勒（1980）：《第三次浪潮》，北京：中信出版社，2006年中文版。

[30]模块化生产是将一个生产系统划分为若干子系统，这些子系统之间相对独立并通过标准协议和接口标准通过一个共同界面相互独立的自行改进，而不必对它们之间的接口和整个系统重新设计，因此可以加快技术创新的速度。

[31]由于在国有经济改组过程中失去工作的职工的数量十分巨大，所以中国政府没有采取解雇的办法，而是让这些失去工作岗位的职工留在企业内，并发给基本生活费。这些职工被称为“下岗职工”。1998~2001年，国有企业有2　550万名职工下岗，约占中国国有企业职工总数的1/4。

[32]转引自艾芳、祝兴平、王智：《中小企业融资究竟难在哪？》，载《经济日报》，2002年8月13日。

[33]关于浙江民营经济的发展情况，见史晋川等：《制度变迁与经济发展——温州模

式研究》，杭州：浙江大学出版社，2002年。

[34]关于20世纪90年代末期江苏乡镇企业的情况，参阅新望：《苏南模式的历史终结》，载《中国经济时报》，2000年12月30日。该文记录了围绕苏南地区集体企业的改革重组而产生的种种争论。

[35]《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，1993年11月14日中共十四届三中全会通过。

[36]江泽民（1997）：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》。

[37]《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，2003年10月14日中共十六届三中全会通过。

[38]胡锦涛（2007）：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。

[39]关于民间商会的性质的讨论，参阅吴敬琏（2002）：《建设民间商会》，见《吴敬琏自选集（1980~2003）》，太原：山西经济出版社，2003年，第350~360页。

[40]吴敬琏（2003）：《现代大型公司的经营战略与组织结构》，见《吴敬琏自选集（1980~2003）》，太原：山西经济出版社，2003年，第386~395页。

[41]费孝通（1947）：《乡土中国》，北京：北京出版社，2005年，第40页。

[42]同上书，第32页。

[43]波特（1980）：《竞争战略》，北京：华夏出版社，1997年，第1页。

[44]波特（1980）：《竞争战略》，北京：华夏出版社，1997年，第33~34页。

[45]同上书，第34~36、第44~45页。

[46]石滋宜（1996）：《利基策略——中小企业制胜之道》，北京：生活·读书·新知三联书店，2002 年。利基（niche）的原义是指天主教的神龛。所谓“利基市场”（niche market），是指提供特定商品或服务以满足特定需求的市场。石博士认为，任何一个市场的利基规模都是有限的，企业不应挤在别人有专长的利基市场上去和别人竞争，而应当培育自己的核心专长，开辟适合于自身特点的利基市场。

[47]胡雪岩（1823~1885），名光墉，字雪岩，安徽绩溪人，是清末著名的“红顶商人”。他依靠结交官府大员，从杭州一个钱庄的小学徒，成就为浙江第一巨富，兼有布政使衔的从二品官阶。近年来中国流行一种说法，叫做“从商要读《胡雪岩》”，指的是台湾作家高阳所写的畅销小说《胡雪岩》三部曲。

[48]诺斯、托马斯（1973）：《西方世界的兴起》，北京：华夏出版社，1999年，第5页。

[49]罗森堡、小伯泽尔（1986）：《西方现代社会的经济变迁之路——工业化国家的经济演变》，北京：中信出版社，2000年。

[50]吴敬琏：《制度重于技术——发展中国高新技术产业》，北京：中国发展出版社，2002年。

[51]美国小企业管理局：《小企业经济——致总统的报告（2008）》，华盛顿：美国政府印刷办公室，2009年，第47页。

[52]黄孟复主编（2007）：《中国民营企业自主创新调查》，北京：中华工商联合出版社，2007年，第5~6页。

[53]参见国家工信部：信息通信行业发展规划（2016—2020年）。

[54]世界知识产权组织（WIPO）公布的数据显示，2015年，我国申请人通过《专利合作条约》（PCT）途径提交的国际申请数量达29 846件，稳居世界第3位，同比增长16.8%，增速居世界主要国家首位；占全球总量的13.7%，较2014年提高1.8个百分点。

[55]最突出的事例，是按照政府指定的模拟式的技术路线进行的高清晰度电视的开发。虽然投入了大量资金，并在早期表现出效果，但是由于被美国企业自主开发出来的数字技术所超越而全部作废。参阅吴敬琏（2000）：《中国怎样才能有自己的硅谷》，见《发展中国高新技术产业：制度重于技术》，北京：中国发展出版社，第77~103页。

[56]美国硅谷银行（Silicon Valley Bank, SVB）成立于1984年，是一家专门以中小企业为主要服务对象的中小型商业银行。硅谷银行既保持商业银行的发展活力和有效的风险控制，同时，又采用债权和股权的多种投资方式参与新企业的成长。硅谷银行的特点在于将传统商业银行业务、投行业务及咨询业务等建立在与风险投资的密切联系和共同理念之上。

第6章
金融改革

由金融市场、金融中介和金融管理制度等构成的金融体系，是现代经济最重要的架构之一。从计划经济到市场经济转轨的一个核心内容，就是按照市场经济的要求重建金融体系。我们从计划经济下的金融体系和市场经济下的金融体系的原则区别开始，对这个主题展开讨论。

6.1 市场经济和计划经济下的货币与金融

6.1.1 市场经济中的货币和金融

市场经济中最重要的资源之一——资本，是通过金融体系在不同的市场主体之间作空间和时间上的配置的。下面对现代市场经济中的金融体系作一简要介绍。

1.金融市场

金融市场的基本功能是从拥有富余资金的人手中把闲置的资金引导到资金短缺的人手中。可以按照不同的划分标准区分为若干子类：

货币市场和资本市场 根据金融市场上交易期限的长短，可以将市场划分为货币市场和资本市场。货币市场是指短期（期限为1年以下）金融资产交易的金融市场。货币市场上的交易对象主要有回购协议（repurchase agreement, repo）、短期国债（treasury bill）、可转让存单（certificate of deposit, CD）、商业票据（commercial paper, CP）、银行承兑票据（banker's acceptance, BA）及外汇等。货币市场一项重要的功能是决定基准利率。资本市场则是指长期（期限在1年和1年以上）金融资产交易的市场。资本市场上的交易对象则主要是股票、资产支持证券（asset-backed securities, ABS）、公司债券、中长期政府债券等。

信贷市场和证券市场 信贷市场指贷款主体和借款主体之间进行借贷交易而形成的市场。证券市场则是进行债券、股票等证券交易的市场。

在信贷市场上，资金的融通通过商业银行等金融中介完成，所以信贷融资又称为间接融资。与之相对应，证券融资又称为直接融资。在证券交易发展起来之前，信贷市场就已经广泛存在，并在社会融资中承担着主要作用。随着其他金融市场的发展，信贷融资在发达国家的社会总融资中的份额呈现下降趋势，但依然起着基础性的作用。

信贷市场的信贷资产可从不同的角度进行划分。比如，住房按揭贷款可以按风险的高低分为优先（prime）贷款和次级（sub-prime）贷款；一般贷款可以按期限分为短期贷款和中长期贷款；也可以按贷款对象分为企业贷款和个人贷款；还可以按贷款用途分为固定资产投资贷款、流动资金贷款、住房抵押贷款、贸易融资贷款，等等。

债券和股票市场 企业在资本市场上通过发行证券取得资金的办法有两种。一是发行债券，筹资者承诺按期向这种金融资产的持有者支付利息，直至在一个确定的日期归还和支付剩下的本金和利息。二是发行股票，以获取资金。

一级市场和二级市场 一级市场（primary market），又称发行市场，是筹资机构向最初的购买者出售新发行的债券和股票等证券的金融市场。二级市场（secondary market），又称交易市场，是转让过去发行的证券的金融市场。

交易所和场外交易市场 二级市场有两种组织形态。一种是交易所，另一种是场外交易市场（又称柜台交易市场、店头交易市场）。两者最初的区别是，前者在固定的交易场所集中进行交易，而后者不必在固定的地点从事交易。公开发行上市的股票和一部分债券在交易所交易，而非上市的股票则在场外市场交易。前者实行集中竞价，后者实行买卖双方协商定价。前者有严格的信息披露标准和较高的准入门槛，而后者对参与者的准入要求相对较低。交易所内的交易因为标准化和参与者众多而成本较低，流动性较好。

2.金融中介

金融中介是指介于资金富余者和资金短缺者之间的企业和其他社会组织，包括商业银行、投资银行、保险公司、基金等。它们至少可以起到以下三种作用：一是在储蓄者和借款人之间建立沟通渠道；二是在传导货币政策方面起到重要作用；三是提供多种金融服务，拓宽将储蓄变为投资的渠道。发达的市场经济中存在着三种类型的金融中介机构，即存款机构、契约性储蓄机构及投资中介机构。

所谓“存款机构”，是指从个人和机构接受存款并发放贷款的金融中介机构。货币银行学的研究对这类金融机构给予了更多的关注，因为它们能够吸收存款用于贷款发放，而这些贷款又可以派生出新的存款，从而构成货币供应的重要组成部分。这类金融中介机构包括商业银行、储蓄银行、互助储蓄银行及信用合作社等。

所谓“契约性储蓄机构”（如保险公司和养老金基金等），是指在契约合同的基础上按期获取资金的金融中介机构。由于能够比较准确地预计未来年度里必须向受益人支付的金额，资金的来源和运用具有可预期性，资产的流动性也不像存款机构那样重要，它们可以将资金投入长期证券，如公司债券、股票及抵押贷款等。

所谓“投资中介机构”，是指帮助客户进行投资的中介机构，主要包括证券公司、基金公司等。

3.中央银行制度

中央银行是政府机构，主要负责拟定和实施国家的货币政策，保证货币体系的稳定。一般而言，中央银行是国家发行货币的银行。它是“银行的银行”，负责管理商业银行的准备金，提供银行间的清算服务，为商业银行提供再贷款和再贴现，充当“最后贷款者”的角色。中央银行还是“国家的银行”，为国家提供代理国库等金融服务，并代表国家参加国际多边金融组织。主要市场经济国家中央银行分别为，美国的联邦储备委员会（Federal Reserve Board, Fed）[1]、英国的英格兰银行（Bank of England, BOE）[2]和欧元区的欧洲中央银行（European Central Bank, ECB）[3]等。

货币政策指的是“中央银行采取的，影响货币和其他金融条件的，由以寻求实现持久的真实产出增长、高就业和物价稳定等广泛目标的行动”。[4]货币政策与财政政策组成市场经济下政府宏观经济政策的主要内容。

各国中央银行常用的货币政策工具有公开市场操作、存款准备金率、再贴现率和窗口指导。货币政策的变化会对金融市场上参与各方的行为产生很大的影响，是现代市场经济中企业和居民都十分关注的。

4.监管制度

金融监管制度是界定金融市场参与各方的权利和责任，并规范和约束其行为的一套制度安排。根据信息经济学研究，金融市场较之其他市场信息不完全的特点更加突出。而且金融市场运转失灵或金融机构等市场参与者的经营失败，往往会对整体经济产生巨大的影响，因此经济学通常主张外界监管力量的介入，来保证市场的正常运行。西方市场经济国家的发展过程中，发生过多次金融危机。作为每次危机之后反思的成果，监管制度在不断完善。

各市场经济国家政府对市场的监管通过执行强制性的信息披露制度和惩治违法违规行为，来保护投资者特别是中小投资者的利益。根据国际证监会组织（IOSCO）1998年颁布的《证券监管的目标与原则》的要求，所有的监管均应服从以下三个监管目标：第一，保护投资者；第二，确保市场的公平、高效、透明；第三，降低系统风险。

专栏 6.1 证券市场上的信息不完全性

由于信息具有共享的特点，它是一种准公共物品。在信息不完全、买卖双方掌握信息能力不对称的情况下，经济人的有限理性和机会主义倾向，会使交易费用上升，市场效率下降。在证券市场这种典型的不完全市场中，信息的不完全性表现为：（1）大部分证券购买者对证券发行者真实情况的了解程度比不上某些与发行者有关联的特殊人士，因此，对于买卖双方来说，证券交易是一种条件不对等的交易，大部分投资者是信息的弱势方，在交易中处于不利地位；（2）证券发行者的信息直接决定着证券的价格，而在充满风险的证券市场上，普通投资者为一笔证券交易而搜寻信息的边际成本非常高，以至于从证券交易中获得的收益不足以弥补信息成本，从而使大部分投资者对证券价格的把握程度不如证券发行者和某些关联人士，普通投资者往往成为只能“跟风”的受害者；（3）信息的不完全可能使证券市场中存在证券欺诈和操纵股市的坐庄行为，使证券的市场价格背离其内在价值，造成社会财富分配不公。因此，为解决信息不完全和不对称问题，需要政府制定一套有效的法律制度来规范和约束市场参与者的行为。

从微观经济学的观点看，作为一个不完全市场，股票市场并不存在一个具有帕累托效率的均衡点，而是在一个很大的区间内都能实现供求均衡和市场出清。股票价格的高低在很大程度上取决于买者和卖者对未来价格的预期，甚至对别人的价格预期的预期，因而这种预期具有“自我实现”的性质：“愈涨愈抢，愈抢愈涨”直到天价，或者“愈跌愈抛，愈抛愈跌”导致崩盘。所以，股票市场容易出现大幅波动和投机泡沫。某些人也可以利用权势和私有信息，采取内幕交易和操纵市场等手段进行金融欺诈活动。

根据许成钢的《中国经济改革与现代微观经济学理论》（载《改革》，1993年第5期）及其他文献编写。

由于发展历程和法律体系的不同，各国的监管制度也呈现很大的差别。比较典型的有英国金融服务管理局（Financial Service Authority, FSA）主导的全能监管模式，美国联邦储备委员会、美国货币监理署（Office of the Controller of the Currency, OCC）、联邦存款保险公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）和证券交易委员会（Securities and Exchange Commission, SEC）等机构的分业分层监管模式。

金融监管的适度、全面和有效，是保护金融市场参与者的正当权益、促进金融创新、提高金融市场效率和防止系统性风险的基础。在市场经济条件下，各国都在将完善和加强金融监管作为发展金融服务业、提高本国金融业竞争力的战略。遭遇2008年全球金融危机后，以美国为首的西方国家已经开始了新一轮监管制度的改革浪潮。[5]

6.1.2 计划经济下的“货币”和“金融”

在本书第1章1.1里已经谈到，社会主义者历来认为，在社会主义社会中是不存在商品货币关系的。在计划经济时期，各社会主义国家的中央银行仍然要发行某种信用凭证，如卢布或人民币等，用来对劳动者提供的劳动进行计量和对企业进行经济核算。不过，在马克思主义的政治经济学看来，这种“货币”“同戏票一样，不是‘货币’”[6]，而只是一种表明社会成员在共同产品中占有份额的“凭证”，“它们是不流通的”。[7]由于“货币”的这种本质属性，计划经济下的金融体系便具有如下特征：

（1）除货币外没有其他的金融资产。

（2）货币只是作为计价算账工具的所谓“消极货币”。

（3）为了防止资源配置的“自发性”，采用“现金管理”等手段对现金的使用进行严格限制和控制；只允许工商企业与国家银行发生信用关系（银行信用），企业相互之间发生的信用关系（商业信用）则被严格禁止。

（4）银行只是作为国家财政的出纳机构存在，采取中央银行与商业银行合一的单一银行体制。

（5）银行只承担微不足道的资金跨时间配置功能，对企业的融资限于“非定额流动资金”（即流动资金的非常年占用部分）贷款。

（6）居民个人除了可以在银行开设储蓄存款账户外，不得涉足任何其他金融活动。

1949年中华人民共和国建立前夕，中共中央就将华北解放区原有的中国人民银行改建为国家银行。1956年，随着社会主义改造的实现，私营金融机构并入了中国人民银行，它既是国家金融管理和货币发行机构，又是统一经营各项银行业务的银行。中国人民银行作为国家银行，建立了全国垂直领导的组织机构体系，并充分运用货币发行和信贷计划调控市场货币供求，支持国民经济的高速增长。

1958年的“大跃进”和“人民公社化”运动以后，在极“左”路线的指导下，经济生活趋于实物化，银行的作用更加弱化。“文化大革命”期间更直截了当地取消了中国人民银行的独立存在，将它并入财政部。

1949年10月，在接收的官僚资本保险机构的基础上，成立了中国人民保险公司，此后还成立了几个分公司。但这一时期，政府更注重保险业的财政手段和经济收益，而并不关注其社会保障作用，更没有将保险公司当作独立的经济实体看待。1952年6月，将中国人民保险公司划归财政部领导。“人民公社化”后，保险的作用消失，1958年，全国财政会议决定“立即停办国内保险业务”。

6.2 金融市场的建立和发展

改革开放开始后，中国的经济生活发生了重大变化。民营经济从20世纪80年代初期开始逐渐发展起来，它们的营运资金全得依靠自行筹措。在此情况下，银行作为金融中介的重要性有所提高，恢复金融体系的功能也提到日程上来。

6.2.1 20世纪80年代金融体系的轮廓初现

“文化大革命”刚一结束，中国政府就着手重建银行体系。

1978年1月，根据国务院的决定，中国人民银行从财政部分离出来，独立办公。1979年2月，国务院决定将中国银行从中国人民银行中独立出来，成为前者所属外汇专业银行。同时，中国农业银行也恢复设立，成为中国人民银行所属农村金融业务专业银行；农村信用社普遍恢复，成为中国农业银行的基层机构。同年8月，中国人民建设银行也从财政部独立出来，成为中国人民银行所属固定资产投资贷款专业银行。

专业银行从中国人民银行分离，为后者从单一国家银行转变为市场经济条件下的中央银行创造了条件。1983年9月，国务院颁布《国务院关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》，明确了中国人民银行的中央银行地位。为了办理工商企业信贷和城市储蓄业务，1984年，另行成立了中国工商银行，并在全国范围内设立了它的分支机构。

除专业银行外，还开始建立多种形式的银行和非银行金融机构。1984年以后，地方银行、信托投资公司及金融租赁公司等金融机构开始建立。1979年，国务院要求开展保险业务。到1980年年底，中国人民保险公司恢复了全国除西藏外省级分支机构。20世纪80年代还发展了一批海外保险机构。1986　年成立了新疆生产建设兵团保险公司。1988年在深圳设立了公司制的中国平安保险公司。1987年，建立了交通银行和附属于中国国际信托投资公司的中信实业银行两个全国性的股份制商业银行，组建了招商银行等地方性银行。这些机构开始在计划经济和市场经济间的缝隙中尝试按照市场经济的规则开展金融活动。

经过这些改革，中国的金融体系与市场经济国家在形式上已经接近，但在实质上与市场经济下的金融体系仍有很大的差别。

首先，这些“独立”的专业银行和金融机构仍然缺乏独立性，中央银行也仍然把它们当作自己的行政下属来管理。而且它们受到各级政府的种种行政限制。因此，这些金融机构无法自主地开展业务。同时，作为中央银行的中国人民银行也由于以下原因而无法有效行使稳定货币的基本职能：第一，中国人民银行职能不明确而且缺乏独立性。1986年的《中华人民共和国银行管理条例》规定，中央银行、专业银行和其他金融机构的金融活动，都应当以发展经济、稳定货币、提高社会经济效益

为目标。而在实际操作中，银行往往根据政府的要求把“发展经济”和“保持社会稳定”放在首要位置上，用扩张性的货币政策支持经济增长，使中央银行“稳定货币”的基本职能无法有效行使。第二，中国人民银行按行政区划层层设置分支机构，实行“两级宏观调控”，使中央银行分支机构经常受到地方政府影响，使货币政策的统一性受到影响，也妨碍了对货币供应量的总量控制。第三，中国人民银行将行政性的贷款额度控制作为实现货币政策目标的主要手段，在操作中漏洞很多。在外部的“倒逼机制”和银行系统内部的利益驱动下，宏观经济管理的效果很不理想。第四，中国人民银行分支机构实行的利润留成制度刺激货币的过量发行，而且，它们还兴办了不少营利性企业。这种做法与中央银行的性质不相吻合，使中国人民银行形成了内生的货币扩张动机。

同时，当时承担监管职责的中国人民银行对金融机构的经营行为也缺乏独立和专业的监管。社会上广泛存在金融机构违规开展业务和从业人员的败德现象。地方信托投资公司和信用合作机构等非银行金融机构的畸形发展，给后期市场规范甚至社会稳定带来了恶劣的影响。

经过20世纪80年代的探索和发展，1993年，中共十四届三中全会对发展和完善金融市场提出了如下要求：

——在货币市场方面要发展规范的银行同业拆借和票据贴现，中央银行要开展国债买卖，通过国债的公开市场业务吞吐货币。

——在资本市场方面积极稳妥地发展债券、股票融资。建立发债机构和债券的信用评级制度，促进债券市场健康发展。规范股票的发行和上市，并逐步扩大规模。

——改革外汇管理体制。建立以市场为基础的有管理的浮动汇率制度和统一规范的外汇市场。逐步使人民币成为可兑换的货币。

这些要求成为金融市场改革的方向性指导。

6.2.2 货币市场的建立和发展

1980～1984年期间各专业银行开办商业票据贴现业务；从1982年开始首先在上海试点开办同城票据承兑贴现业务；1985年中国人民银行允许银行间办理转贴现业务；中国人民银行于1986年开办再贴现业务，并允许入市转让，至此，票据市场基本形成。1981年起财政部恢复发行国债；1987年和1988年分别开放企业债券和国库券交易市场；从1987年开始，银行间拆借市场、银行票据贴现市场等逐步出现。这些市场的发展和壮大十分迅速。

但从总体上看，20世纪80年代货币市场秩序混乱，发展畸形。首先，市场准入缺乏明确的规定，或者虽然有规定，但管理不严，常常发生不具备进入市场资格的投资者进入了该市场的情况。许多工商企业可

以进入金融业同业拆借市场，使拆借市场失去本来意义，变成银行体系之外的信贷市场，导致期限过长、利率过高等问题。其次，国债市场缺乏金融系统的支持，没有形成财政与金融密切配合的国债市场运行机制。

1996年，16家商业银行总行之间形成全国统一的拆借市场。同时，地方金融机构短期资金余缺则在中国人民银行地方分行设立的区域性融资中心进行调剂。但因为准入标准不严、管理混乱，导致大量违约事件发生，这些区域融资中心被迫关闭。1997年，中国人民银行建立了银行间债券市场，该市场由全国银行间同业拆借中心提供技术支持，以中央国债登记结算公司为登记、托管机构，以机构投资者为主。此外，票据市场也得到了快速发展，商业银行之间的转贴现和商业银行与中央银行之间的再贴现交易活跃。

在产品创新方面，2002年，中国人民银行开始发行央行票据[8]，其发行量由于对冲货币的需要而迅速增加。2004年，在质押式回购的基础上推出了债券买断式回购。[9]2005年，引入短期融资券。[10]金融衍生产品也进一步丰富，推出了人民币利率互换交易及远期利率协议业务等。同时，货币市场机构投资者队伍不断发展，截至2017年2月，银行间同业拆借市场参与者包括银行、证券公司、财务公司、农联社、信托公司、保险公司等多种类型机构投资者1 693家[11]，并培育了像货币市场基金这样的投资工具和交易主体。

利率市场化一直是金融改革的热点问题之一。2007年，上海银行间同业拆借利率（Shanghai interbank offered rate, SHIBOR)推出。SHIBOR号称中国的LIBOR（London interbank offered rate，伦敦同业拆借利率），在市场化产品定价中得到了广泛运用，促进了货币市场的快速发展。经过多年持续不断的努力，历经银行间同业拆借利率和债券利率的市场化；贷款利率、贴现利率的市场化；存款利率的市场化三个阶段，至2015年底，中国的利率市场化基本完成。无论是贷款还是存款利率管制都已取消，金融机构有了利率的自主定价权，但利率形成机制还需要不断磨合、逐渐完善。

6.2.3 外汇市场

外汇市场存在的前提是拥有外汇的卖者和买者。在计划经济时代，中国实行统收统支的外汇管理体制，一切外汇收入必须按照官定汇率出售给国家，一切外汇支出都要由国家计划安排，因此，中国的外汇市场是在改革开放以后从无到有地建立起来的。

1.1980~1993年的外汇调剂市场

在计划经济时代，中国一直实行本币价值高估的外汇政策。为了调动出口企业创汇的积极性，国务院于1979年8月决定在继续实行外汇由

国家集中管理、统一平衡办法的同时，实行贸易外汇留成办法。所谓外汇留成是指出口企业将出口收入的外汇卖给国家后，国家按规定比例给予出口企业的地方外汇留成额度，用汇时，用汇单位用人民币配以额度，按国家规定的外汇牌价购买外汇。

外汇留成制度的主要缺点是，外汇供给和外汇需求错位，有外汇留成的企业并不一定需要使用外汇，有外汇需要的企业却往往没有外汇留成额度。这种供求的错位对开办外汇调剂市场产生了一种内在的需求。1980年10月，国家外汇管理局批准中国银行在北京、上海等12个大中城市办理外汇调剂业务，外汇调剂市场与官价外汇市场并存的“双轨制”由此产生。

最初外汇调剂的中介机构是中国银行，1986年移交国家外汇管理局办理。最初参与外汇调剂的主体仅限于国营、集体企事业单位，1988年起允许地方政府的留成外汇，华侨、港澳台同胞的捐赠外汇进入调剂市场，并从1991年12月1日起允许中国境内的中国公民及定居在中国境内的外国人参加外汇调剂。调剂价格最初以美元兑人民币的贸易内部结算价（1美元合2.80元人民币）为基础，在10%的幅度内浮动。1988年后放开了外汇调剂价格，调剂价格根据外汇供求自由浮动。1985年底在深圳设立了外汇调剂中心，此后在其他经济特区也相继设立。1988年在北京设立了全国外汇调剂中心，形成了全国统一的外汇调剂市场。

2.1994年外汇管理体制改革

根据中共十四届三中全会提出的“建立以市场供求为基础的有管理的浮动汇率制度和统一规范的外汇市场”的要求，1993年底，中国人民银行发布了《中国人民银行关于进一步改革外汇管理体制的公告》，决定从1994年1月1日起对外汇管理体制进行新一轮的改革。主要内容有：

第一，从1994年1月1日起，取消外汇上缴和留成，对国内机构经常项目下的外汇收支实行银行结汇和售汇制度。国内机构经常项目下的外汇收入，除国家规定准许保留的外汇外，都须及时调回境内，按照市场汇率卖给银行。国内机构经常项目下的外汇支付，可以凭进口合同或有效商业票据按照市场汇率向银行购买外汇。

第二，建立银行间外汇市场，改革汇率形成制度，将原有的外汇牌价和调剂价合而为一，实行有管理的浮动汇率制。外汇改革第一天人民币对美元的汇率为8.72元人民币兑换1美元，较之1993年末的官方汇率5.70元人民币兑换1美元贬值33.3%。

第三，1996年下半年起将外资企业纳入银行结售汇体系，比原来的计划提前实行经常项目下人民币可兑换。

这样，中国于1996年12月1日宣布正式接受国际货币基金协定第8款的规定，即包括避免限制经常性支付、避免施行歧视性货币措施等多项IMF会员国的义务。

中国外汇市场实行的这种“有管理的浮动汇率制”在往后的年代中发生过的变动，我们将在第8章8.1.3和第10章10.3.2中作进一步的讨论。

3.2002年以来外汇管理体制的不断完善

2001年我国加入世贸组织之后，加速融入了经济全球化，市场体制进一步完善，对外开放进一步扩大，外汇形势发生根本性变化。特别是2002年之后，我国外汇储备大幅增加，对央行发行货币造成较大压力。外汇管理从“宽进严出”向均衡管理转变，有序推进资本项目可兑换，进一步发挥利率、汇率的作用，促进国际收支平衡，注重防范国际经济风险。

2005年7月21日晚，我国再次宣布进行人民币汇率形成机制改革，从单一盯住美元改为实行以市场供求为基础，参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度；货币兑换起始水平从8.2765元人民币/美元调整为8.11元人民币/美元。同时，实施一系列配套外汇管理政策，包括提高经常项目外汇账户限额；提高个人因私购汇指导性限额和简化手续凭证；扩大银行为客户办理远期结售汇业务和开办人民币与外币掉期交易；调整银行挂牌汇率管理[12]；等等。这些举措为企业和银行逐步适应市场汇率波动的变化创造了条件。

2015年8月11日，央行宣布调整人民币对美元汇率中间价报价机制，做市商参考上日银行间外汇市场收盘汇率，向中国外汇交易中心提供中间价报价。这一调整使得人民币兑美元汇率中间价机制进一步市场化，更加真实地反映了当期外汇市场的供求关系。2015年8月11日至2016年8月11日，人民币对美元汇率中间价最高为6.229 8元，最低为6.697 1元，终结了此前十年人民币兑美元累计33%的升值。这次汇改使人民币波动摆脱了受单一美元汇率的影响，由“单锚”机制转向“双锚”机制。“收盘汇率＋一篮子货币汇率变化”的机制，也使得市场对于每日中间价走势的判断变得更加有迹可循，避免因中间价偏离市场预期而出现大幅波动。

6.2.4 信贷市场

金融改革的过程也是信贷市场从形成到发展的过程。虽然随着改革的深入，金融市场也日益多样化，但银行信贷始终是中国最主要的社会融资渠道。直到21世纪初，信贷融资占社会总融资的份额仍超过90%。

在计划经济体制下，银行资金采取“统存统贷”的计划管理体制。1979年这一体制改变为“统一计划、分级管理、存贷挂钩、差额控制”。1981年再改为“统一计划、分级管理、存贷挂钩、差额包干”。1985年又进一步改为“统一计划、划分资金、实贷实存、相互融通”的管理办法，由专业银行的省分行在计划规定的额度内向同级中国人民银行分行借款，然后逐级下拨给自己的基层行；各基层行将分到的资金存入当地中

国人民银行，逐步使用。

在这一时期，原来由国家无偿拨付国营企业固定资金和定额流动资金的办法也有了改变。第一，从1983年6月起，国营企业流动资金的不足部分逐步改由银行贷款供应。第二，从1985年起，国家预算内基本建设投资也全部由拨款改为贷款，由恢复组建的中国人民建设银行依据国家基本建设计划发放贷款，按期付息，分年还款。于是，企业投资来自预算的份额逐年降低，来自银行信贷的份额则大量增加。国有企业固定资产投资来自国家预算拨款的比重，在1979年以前约占2/3，到20世纪80年代中期只占1/4。[13]当时的专业银行既具有商业性职能，又要承担政策性的贷款业务，目标混乱，职责不清，一方面政策性任务缺乏必要的资金保证，另一方面经营性风险和亏损又被政策性任务掩盖起来。专业银行有利益驱动的信贷扩张冲动，却没有相应的风险约束机制。一方面计划内贷款缺乏资金来源；另一方面又以同业拆借、同业往来等形式增发贷款。一方面官方规定的利率通常很低，在大多数年份实际利率呈负值；另一方面，合法市场上资金紧缺，黑市和灰市上资金价格（利率）畸高，巨大的利差导致腐败寻租活动盛行，货币供应也难以得到有效控制。第三，虽然金融界和经济学界对专业银行综合性和多功能化发展的呼声很高，但政府始终没有明确的表示，与此同时，分专业管理的制度又很不完备，导致信贷资金通过所谓“表外业务”（资产负债表外的信贷活动）大量流向黑市和灰市。

20世纪80年代是信贷市场从计划经济体制下初生的时期。当时信贷市场配置资金资源的效率低下。一方面，由于信贷市场上严格的利率管制，中国银行体系长期处在美国斯坦福大学教授罗纳德·麦金农（Ronald I. Mckinnon, 1935~2014）和爱德华·肖（Edward S. Shaw, 1908~1994）所说的“金融压制”的状态之中。[14]人为造成的低利率乃至负利率状态（表 6.1），永远无法满足的信贷需求和“跑步（部）前（钱）进”[15]的寻租行为使资金配置错位和效率低。另一方面，由于金融机构大多附属于政府，加上外部监管缺失，所以，政府实施约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）所建议的政策，通过偏低的利率给金融机构提供租金以激励它们提供金融服务[16]，效应也表现得不明显。

表6.1 国家银行贷款的实际利率（1985~1989）（%）

	名义贷款利率(a)	通货膨胀率(b)	实际利率(c)
1985	4.68	11.0	−7.22
1986	4.68	7.0	−2.23
1987	6.69	8.8	−2.11
1988	7.56	20.7	−13.14
1989	10.26	16.3	−6.04

资料来源：中国人民银行：《利率实用手册》。

注： a＝中国人民银行向金融机构贷款的年利率（加权平均）。

b＝零售物价指数（年对年）。

c＝a-b。

这段时期官方利率经常处在实际资本资源难于通过市场得到有效配置，而是主要由行政计划决定其分配的状况之下。在这种条件下，很难保证经济有效率的增长和宏观经济的稳定。相反，国民经济经常出现“大起大落”的波动。

专栏 6.2 “金融压制”与“金融约束”的理论要点

第二次世界大战后，许多发展中国家企图采取人为压低存贷款利率的办法来支持投资，以便实现高速增长，结果产生了对贷款的过度需求和信贷配额控制，使这些国家的金融体系处于受压制的状态之下，不能根据价格信号，发挥有效配置资本资源的作用。在这一现实背景下，主张金融自由化的理论代表肖和麦金农在20世纪70年代初期提出了消除“金融压制”（financial repression）和实现“金融深化”（financial deepening）即金融自由化的理论。

根据该理论，金融压制下的经济有如下特征：（1）国内金融市场由于对资本项下的外汇管制而与外界相隔离；（2）银行系统作为储蓄人与投资人之间的中介起着重要的作用，而证券市场的作用微不足道；（3）政府能够从常规来源取得收入以支持经常预算和资本预算的能力受到限制；（4）在低利率状态下，货币当局被允许给予自己选定的贷款申请人以补贴性的贷款，而当在这种利率水平上无法动员足够的金融资源去弥补这种公开的或隐蔽的金融赤字时，通货膨胀就会生成。金融压制会造成两种不利的后果：一是减少国民经济中可贷资金的流量；二是受到官方机构关照的投资者能以负的实际利率取得贷款，这经常促成质量很差的投资项目上马，与此同时，别的拥有高收益项目的潜在借款人却受到严格的信贷配额限制。该理论影响了许多发展中国家，成为20世纪80年代以来全球金融自由化浪潮的理论支持。

当麦金农对20世纪80年代早期拉丁美洲放松金融管制所带来的问题进行反思之后，修正了其早期完全自由化的观点。他在1988年的一篇文章中写道，为了使金融更加促进经济的发展，“当存在道德风险时，政府应该实施利率管制和指定一些比如资产质量方面的要求；当不存在道德风险时，可能要靠银行自身来限制利率，保守地实施配给”。

另一方面，随着信息经济学的发展和它在金融领域的广泛运用，人们普遍认识到由于金融市场天生的信息不完全，某种程度的金融管制和政府干预是必要的。例如，斯蒂格利茨认为政府应该实施“金融约束”（financial restriction）以提高金融市场效率。“金融约束”的两个基本组成部分是利率管制和金融机构之间竞争程度的限制。“金融约束”可以为金融机构提供租金，以此激励金融机构为金融市场提供金融服务。持相近观点的文献很多，例如，卡普里奥（Gerard Caprio）和萨默斯（Lawrence H. Summers）证明了由于银行业普遍存在道德风险，存款

利率管制可以促进银行行为的长期最优化。

根据青木昌彦等著《政府在东亚经济发展中的作用》（北京：中国经济出版社，1998年）等资料编写。

20世纪90年代，信贷市场经历了逐步规范的过程。在《中华人民共和国商业银行法》对信贷行为进行规范之后，中国人民银行于1996年6月28日颁布《贷款通则》，要求商业银行实行审慎经营原则，并从1998年起推广贷款五级分类方法，加强对信贷的风险管理。[17]

20世纪90年代的信贷市场虽然有所规范，但由于国有商业银行在某种程度上依然依附于政府，信贷市场产生不良资产的机制依然存在，所以，不良信贷资产依然居高不下，信贷市场配置资金资源的效率依然不高。

进入21世纪，中国信贷市场发生了三大变化。一是商业银行经过改制，独立性明显增强，各级分行受地方政府的干预减少。二是贷款利率的管制有所放松。2001～2002年，城市商业银行、农村信用社存贷款利率浮动范围扩大。2004年10月，中国人民银行彻底放开商业银行贷款利率上限，城乡信用社贷款利率浮动上限也扩大到基准利率的2.3倍，同时实行人民币存款利率下浮制度。2013年7月20日，中国人民银行全面放开金融机构贷款利率管制。取消金融机构贷款利率0.7倍的下限，由金融机构根据商业原则自主确定贷款利率水平。三是监管加强。特别是银监会成立之后，在信贷方面作出了很多政策指引或强制性规定，提示和要求商业银行注重信贷风险。

在商业银行改制并公开上市及外部监管加强之后，商业银行发放信贷的流程制度管理明显更加科学，对风险的识别、计量和控制等技术手段日渐进步，理性的风险文化也逐步建立。

6.2.5 债券市场

中国债券市场是从20世纪80年代开始逐步发展起来的，经历了以场外柜台市场为主、以交易所市场为主和以银行间市场为主三个发展阶段。

1.债券市场发展的三个阶段

1988～1991年期间，债券市场以银行和信托公司的柜台交易为主。此时的债券投资者结构是以个人投资者为主体。

1990年上海证券交易所成立后，国债逐步进入了交易所交易。1994年开始，政府开始对国债柜台交易进行清理整顿，将国债集中到上海和深圳两个交易所来进行。1997年，中国人民银行要求商业银行退出交易所市场，银行间债券交易通过全国银行间同业拆借中心提供的交易

系统进行交易。

在银行间债券市场刚成立的1997年，商业银行持有的债券资产占总资产的比重约为5%，债券市场的主要参与者还是以个人和小机构投资者为主。从2000年开始，保险公司、证券公司和基金管理公司等主要金融机构进入银行间债券市场。2002年，银行间债券市场准入由核准制改为备案制，企业等非金融机构也开始进入银行间债券市场，并逐渐成为市场的主体。从2001年开始，银行间市场的债券交易量首次大幅超过交易所市场的交易量，成为主要的债券交易市场。

2.债券市场的创新

2003年开始，在政府“积极拓展债券市场”[18]政策引导下，我国发债品种进一步创新，市场制度建设取得进展，投资主体日益多元化。

在产品创新方面，允许商业银行发行普通金融债券、次级债券、混合资本债券；允许地方政府发行融资平台债券和一般性市政债券；允许符合条件的财务公司发行普通金融债券；推动资产证券化试点；推出企业中期票据及债券远期交易；允许企业发行无担保信用债券、资产抵押债券、第三方担保债券等；推出可转债、可分离债、上市公司债等新品种。在此阶段，资本市场陆续出现了一些新的交易品种，如可转换公司债券、银行信贷资产证券化产品、住房抵押贷款证券化产品、企业资产证券化产品、银行不良资产证券化产品、企业或证券公司发行的集合收益计划产品，以及权证等。包括超短期融资券、短期融资券、中期票据、非公开定向债务融资工具、中小企业私募债券、非金融企业债务融资工具和资产支持证券等在内的各种流动性风险管理工具，便利了各金融机构根据资金需求调剂余缺，降低流动性风险，满足了社会资金的各种投资需求。

在市场制度建设方面，为明晰债权债务人关系、保障投资人的权益，先后成立了中央国债登记结算有限责任公司、中国证券登记结算有限责任公司、上海清算所，对不同的债券市场分别实施集中统一的证券登记、托管、结算制度。银行间债券市场的信息披露制度、信用评级制度及做市商制度等方面都取得进展。改革了企业债券发行核准程序，企业可以用短期融资券和中期票据的形式筹资。2015年，银行间债券市场取消交易流通审批。私募基金、货币经纪公司分别获准进入银行间债券市场和交易所债券市场。

随着创新产品的推出和基础设施的完善，债券市场的规模和影响日益扩大，正在吸引越来越多的非金融企业与金融机构等机构投资者积极参与市场活动。截至2015年底，中国债券市场托管量为44.85万亿元，全年债券发行量16.82万亿元，交易金额为675.13万亿元[19]，投资者涵盖了各类机构和个人，其中机构投资者数量超过10000家。

3.债券市场的对外开放程度提高，国际化步伐加快

2015年6月，境外人民币清算行和参加行获准进入银行间债券市场，并可开展债券回购交易，回购资金可调出境外使用。7月，境外机构（境外央行、国际金融组织、主权财富基金）获准进入银行间债券市场，且人民银行将审批制改为备案制，投资额度放开，交易品种也相应拓宽。截至2015年底，在中央结算公司的开立账户的境外机构投资者超过300家，持有人民币债券资产超过6 000亿元。[20]

在境外发行人民币债券方面，自2007年7月香港发行第一只人民币债券后，境外发行的步伐日渐加快，债券品种日渐丰富，发行市场拓展到台湾地区和新加坡、马来西亚、伦敦等地。

4.债券市场存在的问题

当前中国债券市场的主要问题是，产品结构依然主要以政府债券和准政府债券为主，企业债券发展相对缓慢。[21]

究其原因，是由于市场化的债券信用体系没有建立，债券市场的多头管理的体制[22]以及银行间、交易所和银行柜台三个市场的相互分割，影响了企业债券市场的发展，限制了企业债券有效配置资本资源这一基本功能的发挥。

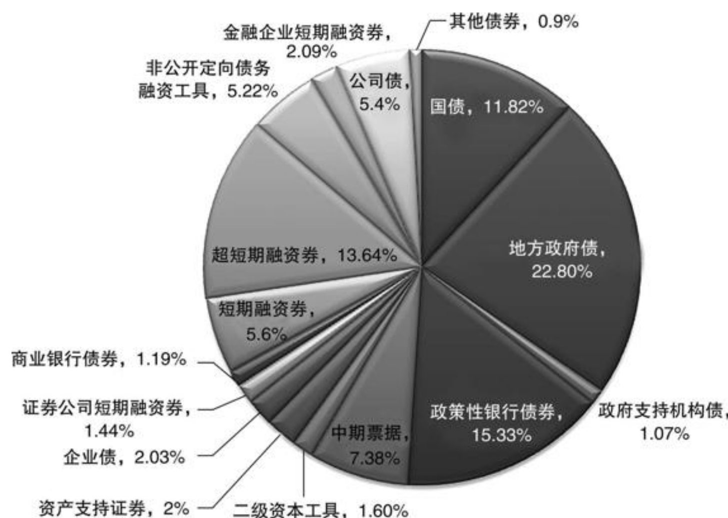


图6.1 银行间债券市场 2015 年各券种发行量占比

数据来源：中国债券信息网、上海清算所网站。

此外，我国社会信用基础薄弱，评级机构公信力不足也制约了债券市场的发展。

6.2.6 股票市场

随着经济发展和市场化改革的向前推进，企业的融资需求出现多样化趋势，除了债权融资方式之外，股权融资和交易的需求也生长起来。作为资本市场分析基准（Benchmark）的M　M定理[23]指出，在满足信息完全对称等一系列假设的条件下，企业的市场价值与它的融资结构无关。但在现实经济生活中的信息不对称条件下，不同的融资方式对企业市场价值的影响是不同的。企业对股权融资和交易的需求催生了股票市场的形成和发展。

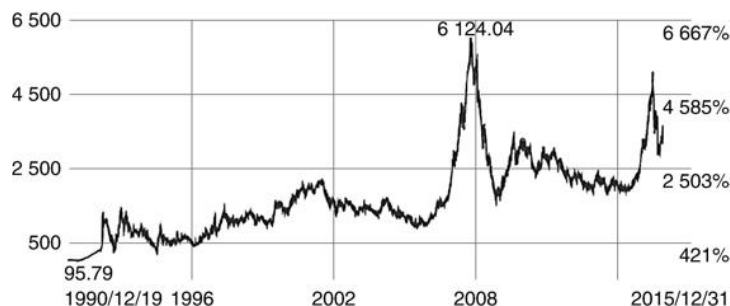


图6.2 上证综指走势图（1990 年 12 月 19 日～ 2015 年 12 月 31 日）

资料来源：新浪财经。

1.20世纪90年代的股票市场

1990年12月19日，上海证券交易所正式开业；1991年7月3日，深圳证券交易所正式开业。沪深交易所的成立标志着中国证券市场开始形成。截至2000年11月底，在沪深两个交易所上市的企业股票达到1　063家，总市值4.6万亿元，境内上市公司累计筹集资金4　800多亿元。此外，通过H股、红筹股在香港联合交易所上市等诸多形式，中国企业不仅走向国际市场，还从境外融得600多亿美元资金。[24]

股票市场扩大了国内的投融资渠道，打破了原来的家庭只在银行储蓄和企业依靠银行贷款的单一格局，有利于资金资源的流动和优化配置；为国有企业的股权多元化和治理结构的改善开辟了新的道路，也为日后国有企业退出竞争领域提供了可能的途径；加大了国民经济中存量资产的流动性，有助于投资者通过资产重组和收购兼并等方式进行产业结构的调整和提高存量资产的使用效率。

但是，20世纪90年代股票市场初生时期，市场规模相对较小，行政干预多，投机之风盛行，市场呈现大起大落的特点。据统计，在1990年12月29日至1999年5月17日期间，上海股市共有402个交易周，其中处于上升波段的有164周，处于下跌波段的有238周。股指最高到1　500点以上，最低则跌至350点以下，起落频繁，振幅巨大。[25]

此外，出现了大量的违法违规现象，如“琼民源”事件、“中科创业”操纵市场案、“银广夏”事件等。大量虚假陈述、内幕交易、庄家操纵

等法律明文规定禁止的犯罪活动十分猖獗，甚至明目张胆、肆无忌惮地进行。一些不法分子利用混乱的市场环境轻易地聚敛巨额财富，而很少受到法律的惩处。投资者利益得不到有效保护，市场配置资金资源的作用得不到发挥。

对于中国股市违法违规活动盛行、股价大起大落的情况，经济学家们有着很不相同的认识和态度。一些经济学家认为，中国正处在最需要发扬扎实工作、艰苦创业精神的发展初期阶段，泡沫经济和违法违规活动对经济发展和社会稳定有巨大的危害。特别是对于那些家底不厚却被牛市的预期高收益吸引入市的中小投资者来说，一旦泡沫破灭，将使他们血本无归。由此引起的社会后果，是十分严重的。[26]

另有一些经济学家则认为“中国的市场投机不是太多，而是不够”。[27]1993年夏季以后，宏观经济部门在采取紧缩性的货币政策、平息通货膨胀的同时，对证券市场和房地产市场上的过度投机和经济泡沫也采取抑制的态度。然而，每当金融资产的价格有所下降时，就有人出来大声疾呼“股市低迷”，“股市是改革的产物，要救改革就要救股市”。他们和某些官员一起对宏观经济部门施加压力，要求政府出面，以限制扩容、增加需求、降低税收等方式救市，以便股市重显狂热投机时的“辉煌”。[28]到了1996年，当股票炒卖热、房地产热和期货交易热中出现的泡沫经济的危害已经十分明显的时候，仍然有经济学家宣称“‘泡沫经济’论不仅危言耸听，而且颠倒了黑白”。“其实，在1993～1995年，中国哪里有什么‘泡沫经济’呢？”[29]

专栏 6.3 “琼民源”“中科创业”事件

“琼民源”，全称海南民源现代农业发展股份有限公司，是1996年中国股市最耀眼的“黑马”，股价全年涨幅1 059%。因被指控财务造假，自1997年3月1日股票停牌。经查，其1996年报5.71亿元利润中5.66亿元是虚构，并虚增6.57亿元资本公积金。其控股股东利用虚假信息操纵股价。1998年11月，北京市中级人民法院对其董事长判处有期徒刑3年。1999年7月，中关村科技发展股份有限公司收购琼民源。

1998年11月至2001年1月间，吕新建（又名吕梁）与朱焕良合谋操纵“康达尔”（1999年12月更名为“中科创业”）股价。他们以委托理财方式融资50多亿元，指使他人开设1 500多个证券账户，控制了“中科创业”55.36%流通股，联合进行自买自卖等操纵活动。致使其股价从1998年初急升，最高至84元，升幅过10倍，轰动一时。2000年底，“庄家”资金链断裂，股价连续10个跌停板，最低至13.01元，蒸发50亿元市值，普通投资者大受损失。该案2003年4月公开宣判。

根据《财经》杂志编辑部《黑幕与陷阱》（北京：社会科学文献出版社，2003 年）、中国证券监督管理委员会编《中国资本市场发展报告》（北京：中国金融出版社，2008年）等资料编写。

2.进入新世纪的中国股市

进入新世纪，在不到20年的时间里，中国股市又经历了两轮堪称波澜壮阔的泡沫吹胀与破灭过程（图6.2）。2007年10月16日，上证指数到达历史新高6 124点，经历了剧烈震荡及盘跌后，2014年7月开始新一轮的上涨，于2015年6月12日达到5 178点，此后爆发了严重的股灾，迫使政府为了维持金融稳定而出手救市。2010年上市的股指期货被指“没有很好地发挥风险管理功能”[30]，原本呼之欲出的股票发行注册制改革戛然而止。

在中国股票市场的发展过程中，政府多次出面托市。虽然股市泡沫不可能长期维持，但是由于它能够为所有入市者带来短期利益，既能得到权力寻租者的赞许，也能得到最终会因泡沫破灭而血本无归的中小投资者（所谓“股民”）看到高股价时的喝彩，而力主托市的人们也由此得到了某种“群众支持”。

1999年5月19日，在管理部门的组织下，沪深两市出现了“井喷”，在往后的20天中，上证综指从1 059点上升到1 427点（6月14日）。6月15日《人民日报》发表评论员文章，肯定股价飙升反映了宏观经济发展的实际情况和市场运行的内在要求，是“正常的恢复性上升”；“当前，我国宏观经济继续保持了持续健康发展，证券市场具有长期稳定发展的良好基础。”“让我们统一认识，坚定信心，共同努力，把一个规范的、充满生机与活力的证券市场带入21世纪。”[31]政府的明确表态，使更多的投资者坚定了信心，放心入市，于是股价一路飙升。到1999年6月29日，上证综指上升到1 739.20点的高峰。2001年6月14日，上证综指创历史新高2 245.44点。然后开始步入连续4年的调整期，股票指数大幅下挫，2005年6月6日，上证综指跌破1 000点，最低998.23点。这段时期，新股发行和上市公司再融资难度加大，周期变长；证券公司遇到了严重的经营困难，到2005年，全行业连续4年总体亏损。

在市场仍处于狂热中时，曾经发生了一场关于股市的大辩论。

专栏 6.4 2001 年“股市大辩论”中双方的论点和论据

2000年10月，《财经》杂志刊登《基金黑幕》一文，对基金操作中存在的违规行为进行了揭露，10家基金管理公司随后发表联合声明进行反击。10月29日，吴敬琏在接受中央电视台《经济半小时》记者采访时，对内幕交易和操纵市场的行为表示反对。2001年1月13日播放的中央电视台《对话》节目中，吴敬琏在答现场观众问时表明了对中国股市的看法和主张规范市场的态度。随着证券监察机构监管举措的加紧加强，以及2001年1月9~10日宣布查处涉嫌操纵亿安科技和中科创业股价的案件，股价从1月15日起大幅连跌4天。一场关于股市的大辩论旋即在报纸上、互联网上展开。

2001年2月8日，《证券市场周刊》发出“九问吴敬琏”，辩论开始升

级。11日，厉以宁、董辅礽、萧灼基、韩志国和吴晓求五人联袂与记者举行恳谈会，反击吴敬琏的有关观点。3月，吴敬琏《十年纷纭话股市》一书出版，他在该书《前言》中对诘难作出了全面的系统的回答。

辩论的双方主要围绕“全民‘炒’股好不好”、“中国股市是否投机太甚”、“股市市盈率是否过高”、“如何看待庄家”、“初期股市应不应该加以规范”，以及“应该建立什么样的市场经济”等问题进行了针锋相对的论战。

以厉以宁等五位为代表的一方的主要观点是：（1）全民炒股是形成社会化投资体系的一个有机组成部分；中国炒股的人还不够多，要为越来越多的人炒股叫好。（2）没有投机就没有证券市场。（3）看待市盈率要考虑我们是一个资金缺乏的国家，供给不足，而供给不足的商品价格自然会高；市盈率高是新兴市场的共同特点；5~60倍市盈率绝对不算高，是合理区域。（4）没有主力，没有庄家，证券市场只会是一潭死水；没有庄家就没有证券市场。（5）中国股市一开始就规范是不正常的；整个市场发展的过程就是管理者与投资者共同学习的过程，这种学习过程本身就带来不规范；股市是一个婴儿，一个孩子，要加以呵护，即使有毛病也不可用猛药。（6）争论的实质，是要建立一个有发达的金融体系和资本市场的市场经济，还是要建立一个只有小商品批发市场的市场经济。

吴敬琏的主要观点是：（1）资本市场要扩大，应该吸引越来越多的人进行包括购买股票在内的直接投资，但是购买股票不能与作为做短线的“炒股”混为一谈，全民“炒股”是不正常的。（2）投机活动在市场经济中有它不可或缺的功能，它有助于实现市场均衡，从而达到资源的优化配置。但是，只有当投机活动与投资等活动结合在一起，实现良性互动时，它对经济的作用才是积极的，单纯的炒作并不能增加社会财富。（3）市盈率要和公司的成长性亦即未来的营业表现结合在一起，才能反映和考评股票的投资价值。如果上市公司的成长性很好，市盈率高一些并不足为虑；在中国上市公司的成长性不良，甚至回报每况愈下的情况下，过高的市盈率终究会使投资者吃到苦头。（4）“庄家”通过操纵股价来获取暴利，是触犯中国刑法的犯罪行为，对这类行为听之任之，有损中国法律的尊严，应有司法机关介入，对触犯刑律者绳之以法。（5）初创时期的股市也要在规范的基础上求得发展。（6）所谓传统的市场经济和现代的市场经济之别并不在于实体经济或虚拟经济，小商品批发市场或发达的金融体系之分，问题的真正实质是要建立一个以法治为基础的现代市场经济，还是一个权力干预市场交易、鱼肉百姓的权贵资本主义。

根据《财经时报》2001年2月13日《五位经济学家质疑吴敬琏》和吴敬琏《十年纷纭话股市》（上海：上海远东出版社，2001年）前言编写。

通过这场辩论，越来越多的人认识到，国有企业不仅不可能靠“圈钱”提高经济效率和改善财务状况，到头来还会对民营企业产生挤出效应并拖累资本市场。而股票市场不能正常运行，对上市公司乃至整个国民

经济都会造成严重的消极影响。政府和证券交易监督机构的职责重点是加强对违法违规活动的监管工作，严格执行信息披露制度和股票市场交易规则，制止和惩处违规违法活动，提高市场诚信水平。

遗憾的是，2014~2015年间，中国股市又重复了几乎相同的故事。2014年7月18日，沪深交易所向券商下发了修订融资融券交易实施细则的征求意见稿，允许融资融券合约展期、放宽信用账户的功能限制。从新的一周开始，上证指数九连阳，这一天被认为是新一轮牛市的开始。9月，新华网3天连发数篇文章，力挺中国股市[32]，开始了官媒第一轮唱多A股市场的先声。2015年3月31日，当股指连涨数日后拉出一根阶段大阴线时，官媒重新现身为市场保驾护航："专家普遍认为，股市连续上涨本身有调整需求，短期风险释放后仍将随中国经济步入健康的'慢牛'通道""、业内人士大多认为，支撑当前牛市的逻辑没有变"。[33]"一个必须面对的事实是，今年经济运行面临较大压力，尤需股票市场提供有力支持，维护股市稳定运行十分关键。"[34]"在经济运行压力较大时，来自股票市场的支持可谓雪中送炭。"[35]"股民对中国经济走势积极认可，'可以说，大家用手里的钱投了中国经济未来一票'""。如果将A股看作'中国梦'的载体，那么其蕴藏的投资机会是巨大的……这轮牛市有别于2007年的市场行情，背后的原因是中国发展战略的宏观支撑以及经济改革的内在动力。4000点才是A股牛市的开端。当前国内资本市场的火热，也是市场对于国家经济变化的正常反应和判断。从历史上看，中国并没有像有的西方国家那样具备制造泡沫的'传统'和'动力'"。[36]

然而，随后到来的股灾让一切成了泡影。

3.中国股票市场的问题成因

中国股票市场出现上述不正常状况的主要原因有两条，即市场定位不准和监管路线偏差。以下就这两个方面的问题分别进行说明：

其一，关于股票市场的功能定位。现代经济学认为，股票市场的基本功能是通过股市交易和股价变动，使资本资源流向效率较高的地方，实现资本资源的优化配置；与此同时，利用股价对公司绩效的度量作用，对公司经营作出评价并对经理人员进行监督。在中国股市建立后的相当长时间里，管理部门认为股票市场的基本功能是为企业首先是为国有企业融资，采取了"证券市场要为国企服务"的方针。[37]尽管在后来的改革中，此方针得到了一定程度的纠正，但其影响仍然一定程度地存在。

第一，在发行和上市审批中"向国有企业倾斜"，以便国有企业筹资"脱困"。在发达的市场经济国家，公司的成立和公开募集通常采取注册制。但在中国，在相当长的时期中，对公司首发公募（IPO)和上市（listing)要经过省级政府推荐、中国证监会批准给予上市名额，然后确定上市额度和发行价格等多道审批程序。能够通过层层审批的，基本上是国有企业。民营企业很少得到上市的机会。直到1998年3月，民营企

业新希望集团控股的四川新希望农业股份有限公司（股票代码：000876）才成为第一家获准上市的民营企业。另外有一些民间资本控股的上市公司，是靠“借壳”上市的。

第二，规模控制和“股权分置”抬升了股价，使得到上市权的公司能够以更高的溢价筹到更多的资金。在“为国企服务”的思想指导下，一些具体的制度安排都是向首发新股和上市后增发要有较高的溢价倾斜，从供给和需求两个方面拉升了股价。

供给方面的两种主要做法是：（1）控制新股发行节奏与审批，“限制扩容”，限定发行股本数量。（2）在2005年4月证监会启动“股权分置改革”以前，中国一直实行划分“流通股”和“非流通股”，只让约1/3的“流通股”股票上市流通。“股权分置”的办法，大大减少了新股的供给，抬升了股价。在需求方面的主要做法，则是鼓励和组织各种资金入市，大型国企发行新股时往往有数万亿元资金申购。[38]正是从供求两方面双管齐下的这些做法，导致一级市场上新股发行与二级市场的股票转让存在巨大价差，有权发行新股者和获得新股购买权者获得了巨额非生产性利润。中小投资者也不顾泡沫终究要破灭的风险蜂拥入市。

其二，关于监管路线。正如我们在本章6.1.1中已经讨论过的，证券市场之所以需要行政监管，主要的原因是这个市场上存在严重的信息不对称状况。由此可见，股市合规性监管最重要的职能，就在于通过强制性的信息披露制度，缓解信息不对称的问题，保护投资者的利益不受侵犯。

但是中国却长期采取了另外一种监管思路，即行政性审批的监管路线。[39]

股票市场定位不准和监管思路偏差，给股票市场直接带来了二级市场股价高企和违法违规行为盛行的问题。20世纪90年代和21世纪初期市场流通股的平均市盈率（P/E）[40]达到一二百倍的荒谬高度。这样，就使大部分股票完全失去了投资价值。而且，由于中国上市公司的现金分红占利润的比例仅为1/10左右，发达国家这个比例在1/3左右，所以和发达国家股市市盈率相比[41]，这样的市盈率水平对于长线投资者来说就更加缺乏吸引力。在这种情况下，入市者不能指望从投资中获得回报，只能期盼从投机炒卖中赚取差价。这就使整个股市笼罩着投机气氛，成了一个“没有规矩的赌场”。

应当看到，投机对于市场的有效运作有它不可或缺的作用。[42]这是因为，如果金融市场上只有长线投资者，市场就没有流动性，价格也不能被发现。投机者寻求风险收益使交易得以连续进行。但是问题在于，投机活动只有在与投资等活动结合在一起，实现良性互动时，才能够透过证券市场实现资本资源的优化配置，从而对经济起积极作用。单纯的投机炒作则不能起到这种作用，因为单纯的投机炒作并不能提高效率和增加财富，只不过是“钞票在不同人的口袋之间搬家”的零和博弈

[43]，从总体上说，赢家所得决不会大于输家所失。这就是股市格言所谓“久炒必输”的道理所在。

过度投机的一个直接后果，就是股价飙升，远远脱离了它的基本面，即公司未来的盈利能力，而使股市泡沫膨胀，这一点是与证券市场这一类资本市场的特性直接有关的。经济气泡不可能一直膨胀下去，在过高的价位上，一旦市价止升回跌，很快又会出现下行的正反馈振荡，导致市场崩溃（“崩盘”）。而在股市崩盘时，在牛市投机中取得的纸面上的亿万财富顷刻变得一钱不值，所谓“财富效应”也变成了“负财富效应”。某些有丰厚财力的投机家往往正是利用金融市场的这种特性“坐庄”炒作，坑害“跟风”的小投资者，使自己大发横财。

从17世纪的荷兰“郁金香疯狂”、18世纪英国的“南海泡沫”和法国的“密西西比泡沫”[44]、20世纪20～30年代美国的“大牛市”和“大崩盘”[45]、80～90年代日本[46]和中国台湾[47]的泡沫经济，直到21世纪初美国的“网络泡沫”[48]，“狂热投机—恐慌抛售—市场崩溃”[49]的金融悲喜剧不断上演。中国的证券市场与早期市场经济中的情形有很多相似的地方，一些人凭借能够进行违法违规操作而不受惩罚的特权，在股票市场、期货市场和房地产市场上兴风作浪，进行狂热投机，这加剧了泡沫经济的生成和泡沫破灭时中小投资者血本无归的惨痛。

6.2.7 保险市场

自1980年中国人民保险公司恢复国内保险业务以来，保险业取得了飞速发展。表现为：保费收入大幅增长，从 1980 年的 0 元增长到2008年的9　784.1亿元；保险业总资产急剧增加，从1980年起步增长到2008年的3.3万亿元。

在保险资金的运用方面，1984　　年以前保险资金全部存入银行；1985年3月，国务院颁布的《保险企业管理暂行条例》明确了保险企业可以自主运用保险资金。1986年、1987年全国各省级保险公司相继成立了投资处和投资公司。不过，在随后一段时期，保险资金运用也出现了混乱现象。1989年政府开始整顿金融秩序，保险投资公司也成为整顿对象。

1991年治理整顿结束，加上宏观经济形势好转，人保总公司恢复了保险资金运用业务，中国平安保险（集团）股份有限公司和中国太平洋保险（集团）有限公司也先后开展保险资金运用业务。由于寿险和非寿险混业经营，不同性质的资金混合使用，违章现象严重，信用放款比重过大，形成大量不良贷款，最后不得不再次严厉整治。1995年颁布的《中华人民共和国保险法》对保险资金的运用作出了限制，“不得用于设立证券经营机构和向企业投资”。此后，保险资金运用逐步得到规范，保险资金的运用成为货币市场和资本市场的重要力量。

2001年12月加入WTO之后，中国履行承诺，不断扩大保险业开放的广度和深度。国外保险公司的进入提高了中国保险市场的竞争强度。2004年12月11日，保险业的WTO过渡期结束，中国保险市场全面对外开放。

中国保险市场还存在以下问题：一是保险中介市场不够发达。2014年底，保险经纪机构实现的保费收入占比仅为2.5%[50]（英国市场该比例约为60%）。二是再保险市场发展滞后。2013年再保费与总保费之比仅为7.2%[51]（发达国家一般为20%）。三是保险深度和保险密度[52]也远低于发达国家平均水平。四是退出机制不健全。到目前为止，中国保险业还没有发生过破产案例。五是法律规范和诚信体系也不健全。六是保险公司的治理结构有待完善，偿付能力、风险管理水平、盈利能力和服务意识有待进一步提高。

6.2.8 商品期货及其他衍生产品市场

商品期货市场在中国从试点探索至今，大体经历了三个阶段。

1990~1993年为初创期，最初以农产品期货交易为主。1990年10月，郑州粮食批发市场成立，首次引入期货交易机制。随后，各种期货交易所大量涌现，多达50多家；期货经纪机构1 000多家。这一发展阶段的经验表明，在农产品交易还以统购统销为主，交易主体以国有企业为主，现货市场还没有放开的情况下，期货市场必然充斥着操纵市场等违法违规行为，而不可能健康发展。

1993~1999年是规范整顿期。1993年11月，国务院下达《国务院关于坚决制止期货市场盲目发展的通知》。经整顿，交易所减为3家，经纪公司减为180家左右，交易品种只保留12个。经过多年沉寂，1999年国务院颁布《期货交易管理暂行条例》及四个配套管理办法，使期货市场正式进入法治轨道。

2000年至今，期货市场进入规范发展阶段，出台了《期货经纪公司治理指引》和《期货交易保证金封闭管理办法》，实行了对期货公司的净资本进行监管、对期货保证金实行存管制度，建立了投资者保障基金。2003年期货市场全面推行交易保证金封闭运行。2004年起又陆续推出棉花、燃料油、玉米等商品期货新品种。2009 年 3 月推出钢材期货。2013年11月，上海国际能源交易中心正式揭牌成立，标志着原油期货的上市迈出了关键一步。目前，中国期货市场共有逾50个交易品种，期货市场套期保值和价格发现的功能逐步发挥。

在其他金融衍生产品方面，1992年12月，上海证券交易所允许部分证券公司进行国债期货的自营买卖，并于1993年10月向个人投资者开放。1995年5月，因“327国债期货风波”[53]暂停国债期货交易。

2006年9月，中国金融期货交易所成立。2010年4月16日，股指期货在该所上市。2013年，国债期货在该所恢复交易。

6.3 金融机构的改革发展和金融监管制度的建立

6.3.1 20世纪90年代金融机构的改革发展和金融监管制度的初步建立

1992~1994年的新一轮经济过热和高通货膨胀，暴露了中国金融系统存在的严重问题，促使中国政府进一步深化对金融体系的改革。1993年11月召开的中共十四届三中全会作出了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，其中对金融机构改革的主要要求是：

——现有的专业银行要逐步转变为商业银行，并根据需要有步骤地组建农村合作银行和城市合作银行。商业银行要实现资产负债比例管理和风险管理。商业银行存贷款利率可以在规定幅度内自由浮动。

——规范与发展非银行金融机构。

——组建国家开发银行、中国进出口信贷银行和中国农业发展银行，承担法定范围内的政策性业务，使商业银行专注于商业性业务。

按照这一部署，从1994年开始，对金融机构的改革有次序地展开。

1.专业银行的商业化经营和其他商业银行的发展

这一时期的主要改革措施是：

第一，将原有的中国银行、中国农业银行、中国工商银行和中国人民建设银行（1996年更名为“中国建设银行”）4家专业银行转为国有独资的商业银行，实行商业化经营。

第二，国家开发银行、中国进出口银行及中国农业发展银行等3家政策性银行先后成立。

第三，增设了非国有独资的股份制银行。除1993年以前原有的交通银行、中信实业银行、中国光大银行、深圳发展银行、华夏银行、上海浦东发展银行、招商银行、广东发展银行、福建兴业银行、中国投资银行外，1995年增加了以民营经济为服务对象的中国民生银行和面向海南经济特区的海南发展银行两家股份制商业银行。同时，原隶属于首都钢铁公司的华夏银行改组为独立的公司制银行，中国光大银行成为首家吸引外国金融机构参股的商业银行。此外，在整顿城市信用社、化解中小金融机构风险的总体政策安排下，各地城市信用社开始合并组建为城市商业银行（图6.3）。

随着20世纪90年代中期经济过热和金融机构迅猛发展，金融系统中积累了许多问题。90年代中期，国家对经济过热采取的强烈紧缩措施和1997年7月开始的亚洲金融危机的冲击，使得这些问题明显地暴露出来。政府的不当干预、金融机构本身经营不善、内部控制薄弱、信贷欺诈违规现象大量存在，导致不良资产居高不下[54]，全行业在世纪之交已经陷入事实上资不抵债的窘境。虽然由于国家信用支持，全行业范围的支付危机并没有爆发，但一些中小银行金融机构的零星支付风险却时有发生。这直接威胁到了中国金融体系的安全。

为了规避因脆弱的金融体系而可能给经济带来的严重风险，中国政府从1999年开始着手整顿城市信用社、信托投资公司等金融机构，先后关闭了海南发展银行、广东国际信托投资公司等一批出现风险的机构。

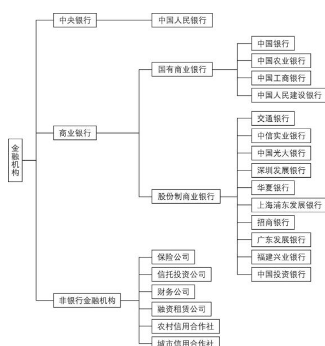


图6.3 20 世纪 90 年代初期的中国金融机构

资料来源：中国人民银行《中国金融展望》（1994）及其他资料。

此外，为了降低国有银行的不良资产率和提高它们的资本充足率，1998年发行了2 700亿元特别国债，用以充实国有银行的资本金。1999年陆续成立了信达、华融、东方和长城4家资产管理公司（AMCs），承接了4家国有商业银行的14000亿元的银行不良债权。

2.非银行金融机构的发展

经过调整和整顿，信托投资公司数量减少，同时开办了一批证券和保险机构。

1991年成立了中国太平洋保险公司，保险市场呈现人保、太保、平保三巨头鼎立的竞争格局。1992年，美国友邦人寿保险公司获准在上海经营业务，成为改革开放后第一家进入中国的外资保险公司，随后多家外资保险公司和中介机构进入中国。1997年，中国人民保险（集团）公司被撤消，分解为寿险、财险和再保险3家保险公司。

1990年年末和1991年7月上海和深圳两个证券交易所建立以后，证

券公司等中介机构如雨后春笋般发展起来。1992年9月，依托中国工商银行、中国农业银行、中国人民建设银行，第一批全国性证券公司——华夏证券、国泰证券和南方证券相继成立。此后，证券公司数量急剧增加，这些证券公司的股东背景基本上都是国有银行、地方政府和有关部委。1994年10月，第一家中外合资投资银行——中国国际金融有限公司成立。截至2000年11月，近百家证券公司的2 600多家证券营业部遍布全国各地，基金管理公司、律师事务所、会计师事务所和投资咨询机构也逐渐成长起来。

3.中央银行制度和监管制度的建立

根据1993年中共十四届三中全会的要求，作为中央银行的中国人民银行的主要职能是，在国务院领导下独立执行货币政策。同时，按照货币政策的执行由多级调控改为（中央）一级调控的要求，中国人民银行分支机构改为总行的派出机构，并逐步实行跨行政区域设置。

1997年，为提高货币政策决策的科学性，成立了中国人民银行货币政策委员会，作为货币政策决策的咨询议事机构。1998年，为了进一步消除地方政府对中央银行执行货币政策和金融监管可能的干扰，撤销了中国人民银行按行政区划设置的31个省级分行，在9个中心城市设立大区分行。

与此同时，货币政策的中介目标开始了由信贷资金规模向货币供应量的转化进程。中国人民银行从1994年第三季度起，推出了货币供应量统计监测指标，定期向社会公布。1996年4月中央银行试运行公开市场业务。1996年1月建立全国统一的同业拆借市场，6月1日起放开同业拆借利率。1998年起取消对国有商业银行贷款规模的限制，改为在推行资产负债比例管理与风险管理基础上的间接调控。

在监管方面，逐步形成分业监管的基本框架。1992年10月，国务院证券委员会和中国证券监督管理委员会（以下简称“证监会”）相继成立。1997年召开的全国金融工作会议确定了银行业、证券业、保险业分业经营、分业监管的原则。1998年4月，国务院证券委员会撤销，其全部职能及中国人民银行对证券经营机构的监管职能同时划归证监会。1998年11月，中国人民银行对保险业务、保险机构和保险市场的监管也交由新成立的中国保险监督管理委员会（以下简称“保监会”）承担。

这段时期，国家颁布并实施了一系列规范和发展金融业的法规制度。银行方面，1995年5月，全国人民代表大会通过了《中华人民共和国商业银行法》，对商业银行及其分支机构的设立、分立、合并的申报批准条件和程序作出了规定，明确对商业银行独立经营权进行保护的原则，为商业银行进一步改革提供了法律保证。证券方面，1993年5月，国务院发布《股票发行与交易管理暂行条例》，对股票发行、交易及上市公司收购等活动予以规范，建立了股票发行审批制度；1993年8月发布了《禁止证券欺诈行为暂行办法》。1997年3月14日新修订的《中华

人民共和国刑法》在八届人大五次会议上获得通过，将内幕交易、编造传播虚假信息、操纵证券交易价格等确定为犯罪行为。1999年7月1日《中华人民共和国证券法》开始实施。上述法规和规章规范了这段时期的证券市场，形成了资本市场监管制度的雏形。

在证券市场监管方面存在的主要问题，是没有看重建立强制性信息披露制度和进行合规性监管，而是过分依靠实质性审批，可是无论是理论还是实践经验都已表明，行政审批不但无效而且会造成普遍的寻租环境，并使监管部门本身的腐败加剧，使股市变成了中小投资者的伤心地和权贵们的巨大“寻租场”（关于监管路线的讨论见本章6.4.2）。

6.3.2 21世纪初金融机构的改革发展和金融分业监管体系的形成

中国在2001年末加入世界贸易组织（WTO），并承诺进一步向外资银行开放市场。一时间，如何化解中国稚弱的金融体系的金融风险，增强金融企业竞争力，成为跨世纪的重要课题。

1.实现国有商业银行改制

20世纪90年代，在不改变银行基本制度的条件下，改善国有银行经营的一系列努力未能有效缓解银行体系资产质量严重恶化的问题。据2002年末的统计，四大国有商业银行的不良债权高达20770亿元，占国有银行贷款总额的26.12%，是当年新增贷款额的1.61倍；而且四大国有商业银行除中国银行外，都没有达到《巴塞尔协议》所要求的资本充足率。[55]这一事实表明，如果不消除中国银行业产生坏账的内在机制，实行国有银行的改制，单纯依靠坏账剥离和核销难以化解中国银行体系的风险。

这样，中国政府在2003年以国有商业银行改制为中心进行了新一轮银行业改革。其中四大国有商业银行的改革目标，“就是要使国有商业银行走市场化的道路，推进产权制度的改革，推进公司治理结构的改革，真正把国有商业银行变成现代商业银行”。[56]四大国有商业银行的改革路径可以大体概括为：（1）通过国家注资和不良资产剥离进行财务重组，解决历史遗留问题。通过中央汇金公司这一专门设立的投资实体，国家合计动用790亿美元外汇储备对4家国有商业银行进行注资[57]，并先后从四大国有商业银行剥离不良资产总计约19000亿元。（2）通过股份化和引进境内外战略投资者，改变产权结构和经营机制，健全公司治理。（3）通过首次公开发行股票（IPO）进一步充实银行资本金，强化市场约束，推进银行持续改革。

按照这一路径，中国建设银行、中国银行、中国工商银行先后在上海和香港证券交易所上市。[58]中国农业银行也于2009年2月改制成股份有限公司。

与此同时，包括进一步整顿中小银行金融机构、完善农村金融体系、推动政策性银行商业化改革等一系列金融稳定举措也陆续展开。股份制银行、城市商业银行、政策性银行[59]、邮政储蓄机构[60]及农村信用社等都加快了改革的步伐，通过坏账剥离、补充资本（包括引进战略投资者和上市）、转制及管理体制再造等多种方式化解金融风险，提升竞争力。尤其是在农村信用社改革过程中，国家不仅对农村信用社的管理体制、产权模式和组织形式进行了全面改革，还积极探索实践股份制、股份合作制等新的产权形式，组建农村商业银行、农村合作银行、县（市）统一的法人机构等。

在股权结构多元化的基础上，中国主要的商业银行已经初步建立起了相对规范的公司治理机制，一些上市银行还聘请了一定数量的独立董事，并在董事会下设立了审计委员会、薪酬与考核委员会、风险管理与关联交易委员会、战略委员会等专业委员会，使得决策规则和程序进一步明确，运作逐渐规范，内部监督得以加强。同时，信息披露也在向制度化和规范化迈进，信息透明度得到提高。

为继续履行加入WTO的承诺，银行业对外开放的力度不断加大。四大国有银行的改制过程都引进了境外战略投资者，并与它们签订了战略合作计划，以期引进先进的经营理念和管理技术。2006年12月，《中华人民共和国外资银行管理条例》开始实施，取消了对外资银行的一切非审慎性市场准入限制，按照国际通行做法，向在中国注册的外资法人银行全面开放人民币业务。

与此同时，国内银行在“走出去”战略上也取得实质性进展。2006年以来，已有多家中资银行在海外实施并购或开设新的分支机构。

在上述改革的推动下，银行业体系的财务状况明显好转，存量风险得以基本化解，银行抵御风险能力明显提高[61]，进一步强化了中国银行业的公司治理和信用文化，也在一定程度上提高了银行的风险管理和服务能力。

但是，仍然存在诸多问题，商业银行的改革仍然有待进一步深入。例如，改制上市后，商业银行在治理结构上存在“形似而神不似”的问题。高级管理人员的任免没有完全按照市场经济下的规则进行，银行的经营管理和行政体制仍然有千丝万缕的联系：始于2008年末的一轮信贷投放狂潮中，大量信贷投向政府主导的地方融资平台或基础设施项目，其背后都可以看到各级政府推动的影子；商业银行内部“官场文化”经久难绝，风险管理能力依然薄弱，服务意识和创新能力仍有待提升。

2.非银行金融机构的新发展和监管的加强

进入21世纪以后，非银行金融机构在规范的基础上有了新的发展。其中最突出的表现在以下方面：

证券机构 世纪之交，证券机构长时期积累起来的问题突出地暴露出

来，甚至行业的生存也受到挑战。2005年 7月，国务院转发证监会《证券公司综合治理方案》，要求各地政府和相关部门积极配合，共同做好综合治理工作。截至2006年10月，证监会处置了南方证券、闽发证券、德恒证券、广东证券等31家证券公司。在综合治理之后，证券公司开始了快速发展。截至2015年底，中国共有证券公司125家，净资产1.45万亿元，总资产6.42万亿元。[62]虽然中国证券公司在总量上有了很大的增长，但相对国际大型投资银行，其规模仍然普遍偏小，盈利模式同质化，治理结构和内部控制机制有待完善，核心竞争力也有待提高。

随着2004年6月1日《中华人民共和国证券投资基金法》的实施，证券投资基金业独立发展的法律地位得以确立，基金业进入了一个新的发展阶段。截至2015年12月底，我国境内共有基金管理公司101家，其中中外合资公司45家，内资公司56家；取得公募基金管理资格的证券公司或证券公司资管子公司共10家，保险资管公司1家。以上机构管理的公募基金资产合计8.4万亿元。[63]与此同时，随着保险、信托、企业年金及合格境外机构投资者（qualified foreign institutional investors, QFII）等各类机构投资者逐步进入中国资本市场，长期以来中国股票市场中机构投资者数量偏少的问题得到一定程度的缓解。

保险机构　　保险类金融机构在这段时期也得到了蓬勃发展。截至2015年底，中国保险监督管理委员会网站披露的保险机构就有中国人保、中国人寿、中国平安、中国太平洋等12家保险集团公司，并有74家财产险公司、82家人身险公司、10家再保险公司、21家保险资产管理公司以及187家外资保险公司代表处。[64]

新型金融机构2000年8月，国家设立“全国社会保障基金理事会”，负责管理运营全国社会保障基金。2004年底，国家成立了中央汇金投资有限公司，作为国有商业银行改制的投资平台。2007年9月29日，国家成立中国投资有限责任公司，将中央汇金投资有限公司纳为子公司，作为中国的主权财富投资基金（sovereign wealth fund, SWF），承担起进行专业投资、为国家外汇储备保值增值的责任。近几年来，各类资产管理公司、私募股权投资基金（private equity fund, PE）和互联网金融公司等也纷纷成立。这些新型金融机构的出现，丰富了市场主体结构，为各类企业增加了新型的融资渠道，也对监管提出了新的挑战。

3.“一行三会”监管体制的形成

2003年4月，国家成立中国银行业监督管理委员会（以下简称“银监会”），将对银行业监督管理的职能从中国人民银行中分出来，以加强银行业监管。这样，银监会与1992年建立的证监会和1999年建立的保监会一起，形成了鼎足而立、“一行三会”监管格局。

银监会将资本监管和合规监管作为银行监管的核心内容。在资本监管方面，遵循“准确分类—提足拨备—做实利润—资本充足”的持续监管思路，加强了对银行的审慎监管，银行资本充足率得到明显改善。[65]

在合规性监管方面，银监会强化了对董事会及各级管理人员的“问责制”。通过各方的努力，近几年银行业内案件频发现象有所下降。[66]不过，对于刚刚起步不久的中国银行业来说，合规性监管仍然是一个长期的挑战。

证券方面，2000年以后的证监会加大了市场监管力度，处置了一批问题券商和上市公司的违法违规问题。2001年1月14日，时任国务院总理朱镕基召集全国银行、证券、保险工作座谈会，要求健全金融法治，严格执法。同时，部署了公安机关介入股市监管，打击证券犯罪活动。2002年3月，公安部证券犯罪侦查局正式挂牌，与证监会协同打击证券市场犯罪行为。然而，在相当长的时期中，在按照什么样的思路来进行监管的问题上，管理层的认识并不是那样明确，不少人仍然倾向于依靠实质性审批制度进行监管。近年来证券市场的合规性监管有所加强，但是这些改革还不足以消除权力对市场的干预和对舞弊行为的纵容庇护，因此导致大案频发，引起了大众的强烈不满。

保险方面，从2000年开始，保监会先后在上海、广州、北京、沈阳等地设立了派出机构，加强对保险市场的监管力度。同时，确立了以偿付能力监管、公司治理结构监管和市场行为监管为支柱的现代保险监管理念，建立了以公司内控为基础、以偿付能力监管为核心、以现场检查为重要手段、以资金运用监管为关键环节、以保险保障基金为屏障的风险防范五道防线。

6.4 中国金融进一步改革的议题

6.4.1 银行业对内开放与发展

金融业是否应当对民间资本开放，是中国金融界长期争论的一个重要问题。在中国已经加入WTO，中方承诺在加入5年后，外资银行将享有同中资银行同等待遇的情况下，对本土民间资本的开放本来不应当再成为问题。2001年12月3日国务院办公厅转发国家计委《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》也指出，“凡鼓励和允许外资进入的领域，均鼓励和允许国内投资者以独资、合资、合作、联营、参股、特许经营等方式进入”。但是，是否应当允许民间资本创设包括民营银行在内的民间金融机构，有关的管理部门在很长时间内都没有达成一致的意见，直到2014年才开始民营银行的试点。

事实上，发展正规的民间金融机构，也是活跃金融市场和规范非正规金融的需要。在缺乏正规民间金融机构和民营企业的融资需求得不到满足的情况下，民营经济比较发达的地区通常存在着较为发达的非正规金融活动，包括私人间借贷、“地下钱庄”“抬会”等。非正规金融虽有灵活多样的优点，但是往往利率高、风险大。[67]因此，在发展正规的民间金融机构的同时，需要对大多数地区的非正规金融做三件事：（1）

合法化；（2）规范化；（3）加强信用体系建设。

作为非正规金融重要替代物的小额信贷（micro-lending），具有重要意义。特别是创办发放小额贷款的格莱珉银行（Grameen Bank）的孟加拉国银行家尤努斯（Muhammad Yunus）和他的银行共同获得2006年诺贝尔和平奖以后，小额信贷更在中国引起了广泛的讨论。实际上早在1993年，中国经济学家茅于轼、汤敏就在山西临县地区开始了他们的小额贷款试验，以后逐步扩大营业范围。全国的同类试验还有许多。现在的问题，是要加大政府和社会各界对这一事业的支持，规范它的经营环境，使之发展得更迅速，更健康。

然而，中国监管部门对于完全开放民营银行业表现出了极大的谨慎[68]，原因在于，与一般行业不同，银行业是一个高风险、高负债行业，具有很强的外部性，一旦发生问题，可能会殃及整个金融系统。因此，在监管手段还比较落后、银行公司治理问题还没有得到有效解决、存款保险制度尚未建立的环境下，大范围开放民营银行业可能会带来意想不到的结果。从对内开放的实践看，监管部门采取了循序渐进的思路，允许一些民营资本通过投资入股的方式进入城市商业银行等中小金融机构，并出台多项措施[69]，引导包括民营资本在内的各种资本到农村地区组建村镇银行、贷款公司、农村资金互助社和小额贷款公司四类金融机构，并取得一定成效。[70]

银行业对内开放，会产生一批中小银行。有必要引进一种保证银行稳健经营、缓解系统性风险的制度安排——存款保险制度。长期以来，中国政府一直对个人存款实行全额担保，这对保护储蓄者利益、维护社会稳定具有一定的积极作用。但是，一方面，政府对个人存款的全额担保也弱化了存款人风险意识，削弱了银行面临的外部市场监督机制，不利于金融市场的稳定运行和市场经济的发展。不仅如此，沉重的财政负担使得政府在处理高风险银行时往往投鼠忌器，贻误了最佳处置时机，往往加大了最后的处置成本。另一方面，对机构存款的偿付政策一直不明确。实践中，倒闭的中小银行的机构债权人往往得不到政府担保，只能等待旷日持久的破产清偿。这不仅给企业的生产经营活动带来极大的冲击，而且还加剧了银行体系的脆弱性。

从国际经验看，建立覆盖所有存款人、但赔付率有区别的显性存款保险制度，不仅有利于保护存款人权益，提高公众对银行业的信心，而且有助于规范银行退出机制，建立对银行的约束和激励机制，从而在一定程度上防范风险，利于推进金融业的稳健发展。在各方的共同努力下，国务院于2016年2月17日发布《存款保险条例》，并于同年5月1日正式实施。

6.4.2 亟须推进证券市场的进一步改革

中国证券市场出现诸多问题的一个重要原因，是国有企业产权不明

晰造成的“所有者缺位”。这种情况使企业执行人员和证券业务的操作人员行为失当。在中国国有工、商、金融企业所有者缺位，“内部人控制”现象广泛存在的条件下，赔了是公家的，赚了是自己的或者大部分是自己的，就成为企业领导人从事高风险投机活动的巨大诱惑。过去几年，中国国有公司在海外金融市场上多次发生数额巨大的投机损失，其根源盖出于此。金融专家们在分析了20世纪末期几起大的金融丑闻以后得出结论，外部监管（证监会和中央银行的监管）作用有限，企业会不会出现大的风险，关键在其内部监管。因为外部监管很难及时发现和纠正经理人员直至操作人员的不当行为。而企业的内部监管却比较容易及时地发现问题。同时，作为企业所有者这个最终监督者，为了保护自己的财产不受损失，也有动力通过企业的治理结构对第一线操作者进行严格的监督。这就说明，必须在加强外部监管的同时，在建立起有效的公司治理的前提下强化企业的内部监管，并且将企业内部监管和外部监管两者紧密结合起来。

正如我们在第4章4.4中讲过的，2000年以来，为完善公司治理，中国证券监管机构出台了一系列规章制度，并引入独立董事制度，明确了董事会对加强内部监管应负的责任，如此等等。这些措施，一方面可以杜绝“内部人控制”或大股东控制过度等导致公司内部治理失效的问题，另一方面可进一步提高上市公司质量，夯实资本市场的基础。

证券发行体制采用核准制，和原来的行政审批制相比，它有四方面的改进：一是在名义上取消了额度控制；二是取消了地方和主管政府机构的推荐职能；三是在名义上发行价格由发行人和承销商根据对市场情况的了解和机构投资者的询价协商确定；四是突出了强制性信息披露要求。但是，证券监管部门继续保留着不少行政性控制的权力，由监管部门对某些证券所代表的权利能否在一级市场上交易首先作出价值判断。这很容易导致证券市场权力滥用和腐败行为。近期中国股票市场仍然腐败大案要案频发，就是绝对不受约束的权力绝对地导致腐败的一个有力的证明。目前，中国证券市场核准制的发行体制虽较之审批制有所进步，但还需要进一步向申报注册制过渡。

证券市场合规性监管的首要任务，是严格执行强制性的信息披露制度。2005年修订的《中华人民共和国证券法》规定了上市公司的信息披露义务，1997年修订的《中华人民共和国刑法》也把内幕交易和操纵股价定为刑事犯罪。1999年开始，上市公司监管也逐步强化了信息披露工作，一系列旨在规范上市公司信息披露的制度相继出台。[71]其中2007年发布的《上市公司信息披露管理办法》，即是为适应股权分置改革后上市公司监管的新要求，进一步完善信息披露的规则和监管流程。而2007年9月公布的《上市公司监督管理条例（征求意见稿）》，在要求提高上市公司透明度、增强信息披露有效性的同时，进一步明确了监管部门在上市公司监管中的角色和定位，即对上市公司的监管将以信息披露为核心，促使上市公司真实、准确、完整、及时地向投资者披露信息。

证券市场产生“过度投机”的机制依然存在。从2006年开始，在货币大量超发、流动性严重过剩的影响下，中国股票市场的“过度投机”再次上演，使股票市场产生更大的泡沫，上证综指于2007年10月16日创出6124.04点的历史高位，在投机性资金的推动下，很多股票在很短时间内涨幅高达五六倍甚至10多倍。但“泡沫”不久再次破灭，在此后一年间，股票市场快速下跌，并在2008年10月28日跌至1　664点，最大跌幅超过70%（图6.4）。在这个过程中，无数中小投资者付出了沉重的代价。要拆除形成“过度投机”的机制，需要继续深化多方面的改革。

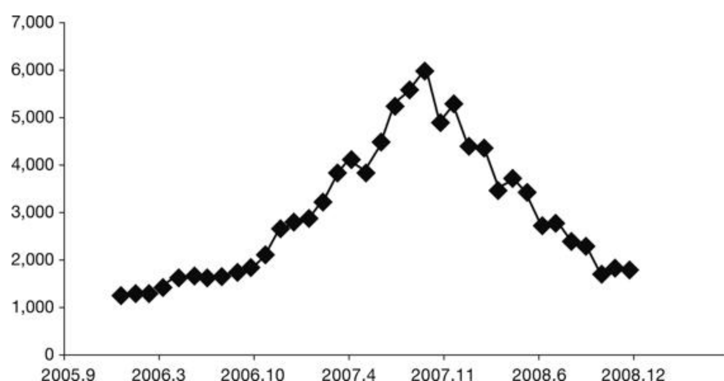


图6.4 上证综指月线图（2006 年 1 月～ 2008 年 12 月）

6.4.3 金融创新与金融监管

金融业的发展史就是一部金融创新的历史。对于银行业而言，金融创新是提高其竞争力和实现可持续发展战略的重要基础，也是有效对冲和分散风险的重要手段。面临国际同行的激烈竞争，金融创新同样是中国银行业实现自身发展与应对外部竞争的客观要求与必然趋势。目前，中国初步形成了有利于金融创新的体制和监管环境，金融创新势头迅猛。例如，资产证券化已经迈出步伐[72]，各类理财业务也纷纷开展。[73]

然而，与行业先进水平相比，中国金融业的金融创新程度还远远不够，表现为中国金融创新层次低、创新发展不平衡、创新策略不足、相关法规欠缺及风险防范经验不足等。同时，由于在产品定价和风险对冲方面缺乏相应的技术和经验，金融机构在新产品销售、资金运用和会计核算等方面尚不规范，创新业务中仍存在较大的风险隐患。[74]

从2008年全球金融危机可以认识到，美国在金融创新过程中对风险管理的忽视，是引发危机的重要原因之一。这为中国金融业的金融创新提供了一定的借鉴。然而，对于创新严重不足的中国金融业而言，绝不能因噎废食，而应当在充分加强风险管理的同时，进一步积极推动金融创新，从而改善中国金融业收入结构，提高中国金融业抵御周期性信用风险的能力，并促进整体经济效率的提高。

[1]美国联邦储备委员会成立于1914年，但由于一系列历史原因，直到1951年才被赋予调节利率的权力。

[2]英格兰银行1694年作为私有商业银行成立，1946年被国有化，直到1997年才被赋予独立执行货币政策的权力。

[3]欧洲中央银行是欧盟决定发行欧元后建立的中央银行，根据1992年的《马斯特里赫特条约》于1998年成立。

[4]《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第3卷，北京：经济科学出版社，1996年，第545页。

[5]按照2009年6月17日美国公布的全面金融监管改革方案，美国将采取以下措施：创立一个新的消费者保护机构；强化美联储监管整个金融体系的权力；强化对证券市场的监管，包括增加市场透明度，强化对信用评级机构的管理；在国际合作方面制定了许多标准。

[6]这是针对欧文的“劳动券”或“劳动货币”说的。在欧文的“新和谐”社区中，按照每个社员提供的劳动量发给他们一定数量的劳动券，用以领取自己应得的消费品。马克思说：“欧文以直接社会化劳动为前提，就是说，以一种与商品生产截然相反的生产形式为前提。劳动券只是证明生产者个人参与共同劳动的份额，以及他个人在供消费的那部分共同产品中应得的份额。”这种“‘劳动货币’，同戏票一样，不是‘货币’”。见马克思：《资本论》第一卷，北京：人民出版社，1975年，第112~113页。

[7]马克思说：“在社会公有的生产中，货币资本不再存在了。社会把劳动力和生产资料分配给不同的生产部门。生产者也许会得到纸的凭证，以此从社会的消费品储备中，取走一个与他们的劳动时间相当的量。这些凭证不是货币。它们是不流通的。”（见马克思：《资本论》第二卷，北京：人民出版社，1975年，第397页。）按照马克思的理论，所谓凭证是“不流通的”，是指它不像货币那样，在交易中“不断地离开起点”，“从一个商品所有者手里转到另一个商品所有者手里”（见马克思：《资本论》第一卷，同前引书，第134页），而是作为领物凭证，在每一次交易后都重新回到发出这些领物凭证的国家银行。

[8]中央银行为调节商业银行超额准备金而向商业银行发行的短期债务凭证，实质上是中央银行债券。

[9]债券买断式回购交易（亦称“开放式回购”）是指债券持有人（正回购方）在将一笔债券卖给债券购买方（逆回购方）的同时，交易双方约定在未来某一日期，再由卖方以约定价格从买方购回相等数量同种债券的交易行为。

[10]短期融资券是企业向合格机构投资者发行的短期固定收益产品，是以企业信用为基础的直接融资工具。

[11]数据引自中国外汇交易中心主办的中国货币网，http//www.chinamoney.com.cn。

[12]李东荣：《中国外汇管理体制改革回顾与展望》，载《当代金融家》，转引自http://finance.sina.com.cn/leadership/mroll/20091210/00237081027.shtml。

[13]《中国统计年鉴》（各年），北京：中国统计出版社。

[14]肖（1973）：《经济发展中的金融深化》，上海：上海三联书店，1988年；麦金农（1973）：《经济发展中的货币与资本》，北京：生活·读书·新知三联书店，1997年。

[15]在计划经济时代，由于资金资源是由行政领导机关集中分配的，下级政府和国营企业常常采用疏通或贿赂上级行政部门的官员的办法取得资源。这种行为俗称“跑步（部）前（钱）进”。

[16]Joseph E. Stiglitz（1993）：“The Role of the State in Financial Markets”（《国家在金融市场中的作用》）， *World Bank Economic Review*（《世界银行经济评论》）及*World Bank Research Observer*（《世界银行研究观察》）增刊，世界银行发展经济学年会纪要），Washington D. C. ：The World Bank, 1994, pp.19-52。

[17]所谓贷款五级分类是指商业银行按照贷款的风险程度，将贷款分为正常、关注、次级、可疑和损失五类。正常类是指贷款人能够履行合同，有充分把握按时足额偿还本息的贷款；关注类是指借款人目前有能力偿还本息，但是存在一些可能对偿还产生不利影响的因素的贷款；次级类是指借款人的还款能力出现了明显的问题，依靠其正常经营收入已无法保证足额偿还本息的贷款；可疑类是指借款人无法足额偿还本息，即使执行抵押或担保，也肯定要造成一部分损失的贷款；损失类是指在采取所有可能的措施和一切必要的法律程序之后，本息仍然无法收回，或只能收回极少部分的贷款。五级分类是多数市场经济国家采用的贷款分类和风险控制办法，既是监管机构的监管工具，也是商业银行内部管理的一种手段。为了进一步严格管理，西方银行在多年前，我国银行在近些年开始在内部实行更细致的资产分类方法，如“十二级资产分类法”，对不同类型的资产规定了不同的管理标准。

[18]中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，要扩大直接融资，建立多层次资本市场体系，积极拓展债券市场。

[19]数据引自中央国债登记结算有限责任公司：《中国债券市场概览2015》。

[20]同上。

[21]从全球范围看，近年来企业债券比重不断上升，政府债券比重不断下降。美国债券市场中公司债券的比重从1990年的23.8%上升至2001年底的30.3%。尽管近年来由于资产支持债券发展迅速而导致公司债比例有所下降，但依然保持在20%左右。

[22]性质上完全相同的企业债券的发行被分割到三个不同的行政部门审批：发改委审批“企业债”的发行；证监会审批上市公司债的发行；人民银行审批企业“短期融资券”和“中期票据”的发行。

[23]1958年，美国麻省理工学院的佛朗哥·莫迪利阿尼（Franco Modigliani, 1918~2003）和芝加哥大学的默顿·米勒（Merton Miller, 1923~2000）证明的定理，被称作莫迪利阿尼-米勒定理（Modigliani-Miller theorem），简称MM定理。

[24]《中国证券市场写就十年辉煌》，新华社，2000年12月19日。

[25]《在发展中规范，在规范中发展——写在中国证券市场成立十周年之际》，新华社，2000年12月19日。

[26]参见吴敬琏（2001）：《十年纷纭话股市》，上海：上海远东出版社，2001年。

[27]载《亚太经济时报》，1993年3月2日。

[28]参见毛毕华：《中国股市：困境和出路——著名经济学家萧灼基教授访谈录》，载《首都经济》，1994年第3期。

[29]厉以宁：《转型发展理论》，北京：同心出版社，1996年，第181页。

[30]参见《吴晓灵剖析“股灾”六大原因：监管制度存缺陷》，http://finance.jrj.com.cn/2015/11/19105620100070.shtml。

[31]《人民日报》特约评论员：《坚定信心，规范发展》，载《人民日报》，1999年6月15日。

[32]《中国需要“有质量的牛市”》《搞活股市对推进转型升级至关重要》《国企改革和新产业培育或引领第三次牛市》《经济新常态形成A股转型晴雨表功能渐显》《改革效应显现A股价值投资回归正当时》，新华网，2014年9月。

[33]《股市震荡不改“慢牛”趋势》，载《人民日报》海外版，2015年4月1日。

[34]《“风口”上的中国股市》，新华网，2015年4月7日。

[35]《经济降速股市为何任性上涨》，载《人民日报》海外版，2015年4月10日。

[36]《4000点才是A股牛市的开端》，人民网，2015年4月21日。

[37]《前任中国证监会主席周正庆回首来时路》，载《证券时报》，2000年12月11日；《股市舆论不能偏颇暴涨暴跌都应调控》，载《证券日报》，2002年3月16日。

[38]20世纪90年代证券市场新股收购的无风险收益率一直很高，新股申购成为大批资金蜂拥投机的对象。这种现象一直延续到21世纪，例如，2007年11月22日，中国中铁股份有限公司A股发行吸引了3.38万亿元资金申购，超过此前中国石油天然气股份有限公司冻结的3.378万亿元的A股申购资金量。

[39]曾经长期担任中国证监会领导职务的高西庆教授在1996年指出：“现在还不能确定，中国证券市场的管理层已经在强制性信息披露制度和实质性审查制度之间作出了任何倾向性的选择。实质性审查的权力仍然是证券市场管理层握在手中难以割舍的一把‘利剑’。1996年，证监会成立4年来，经其手批准发行、上市的公司已有360家之多，全国31个省（直辖市、自治区）、14个计划单列市主要领导人及各部门各级别官员、国务院各部委主管官员、各企业领导、工作人员等浩浩荡荡、络绎不绝、经年累月地出入于证监会等国家行政部门，以求获得其地区、其部门、其企业的公开发行权。放弃一个具有如此规模和深度的权力，对于任何一个机体，特别是一个从传统的中央集权计划体制下生长出来的机体来说，都恐怕需要经历一场‘从灵魂深处爆发的革命’！”。见高西庆：《证券市场强制性信息披露制度的理论根据》，载《证券市场导报》，1996年10月号，第4～17页。

[40]市盈率（price-earning ratio, P/E，也可以译为本益比），是指股票市价对企业盈利的比率。市盈率对投资者的含义是，按照公司目前的经营状况，投资者通过以企业盈利为基础的股票收益要用多少年才能收回自己的投资。

[41]有关中国上市公司现金分红的数据以及与发达国家的对比分析，见孙国峰：《2000年2000点，泡沫是怎样形成的》，载《财经》，2000年第9期。

[42]关于投机在证券市场和期货市场上的作用，参阅吴敬琏（1993）：《谈谈“投机”》，见《何处寻求大智慧》，北京：生活·读书·新知三联书店，1997年，第195～204页。

[43]零和博弈（zero-sum game）意味着参加博弈各方的总得益是一定值，一方所得必是另一方的所失。

[44]查理斯·麦基（1841）所著《非同寻常的大众幻想与群众性癫狂》中，对“郁金香疯狂”、“南海泡沫”和“密西西比泡沫”有生动的记述（见该书中译本，北京：中国金融出版社，2000年）。

[45]参见加尔布雷斯（John K. Galbrath)：《金融狂热简史》，转引自吴敬琏（2001）：《十年纷纭话股市》，上海：上海远东出版社，2001年，第266～308页。

[46]参见朱绍文：《日本泡沫经济的破裂及其教训》，载《改革》，1993年第4期。

[47]参见薛小和：《台湾岛是怎样落入“金钱游戏”的陷阱的》，载《改革》，1994年第1期。

[48]参见希勒（Robert J. Shiller, 2000）：《非理性繁荣》，北京：中国人民大学出版社，2001年。

[49]Kindleberger, Charles P. （1989）： *Manias, Panicand Crashes: AHistoryof Financial Crises*（《狂热、恐慌和崩盘：金融危机史》），New York: John Wiley& Sons, Inc.

[50]数据来源：中国产业信息网，http://www.chyxx.com/industry/201601/375038.html。

[51]数据来源：和讯网。

[52]保险深度是指保费收入占国内生产总值（GDP）的比例，它反映一个国家的保险业在其国民经济中的地位；保险密度是指按照一个国家的全国人口计算的人均保费收入，它反映了一个国家保险的普及程度和保险业的发展水平。

[53]327国债是指1992年发行的三年期国债，1995年6月到期兑付。1995年2月23日，327合约大幅上涨，做空主力万国证券按其持仓量和价格，合约到期亏损将高达60多亿元。万国证券在148.5元价位封盘失败后，于交易结束前8分钟大量透支交易，以700万手、价值1 400亿元的巨量空单，将价格从151.3元打压到147.5元，使当日开仓的多头全线爆仓。当夜，上海证券交易所宣布当日最后8分钟327合约交易严重违规，判定无效。此次事件，史称“327国债期货风波”。

[54]据中国人民银行2003年的一项调查，在国有商业银行不良资产的形成中，由于计划与行政干预而造成的约占30%，政策上要求国有银行支持国有企业而国有企业违约的约占30%，国家安排的关、停、并、转等结构性调整约占10%，地方干预，包括司法、执法方面对债权人保护不力的约占10%，而由于国有商业银行内部管理原因形成的不良贷款占全部不良贷款的20%。详见周小川2004年12月2日在“经济学 50 人论坛”上的讲话（打印稿）。

[55]中国人民银行调查统计司：《各银行资产负债表（2002）》。

[56]温家宝总理在2004年3月14日十届全国人大二次会议中外记者招待会上答记者问。

[57]2003年9月，国有商业银行股份制改革启动，中国银行、中国建设银行率先进行试点，国家动用450亿美元外汇储备为2家试点银行补充资本金。此后，国家分别于2005年和2008年向中国工商银行和中国农业银行注资150亿美元和190亿美元。

[58]中国建设银行于2005年10月率先在香港联交所上市，2007年9月回归A股市场；中国银行的上市路径与之相同，2006年6月在香港联交所挂牌，7月在上海证交所挂牌；中国工商银行则于2006年10月同时在上海、香港两地挂牌。

[59]按照“分类指导、一行一策”的改革原则，国家开发银行于2007年底获得国家200亿美元注资，并于2008年9月正式改制为股份公司，率先走上商业化运作之路。

[60]2007年，我国对邮政储蓄体制进行改革，设立中国邮政储蓄银行。

[61]截至2008年末，中国进出口银行和中国农业发展银行表内按“一逾两呆”划分的不良贷款分别约为91亿元和575亿元；除政策性银行和农村信用社外，全行业不良贷款余额降至5 682亿元，仅占贷款总额的 2.45%，且贷款损失拨备覆盖率达到115.3%。

见银监会网站（www.cbrc.gov.cn）。

[62]数据来源于中国证券业协会官方网站。

[63]数据来源于中国证券投资基金业协会官方网站。

[64]数据来源于中国保险监督管理委员会官方网站。

[65]截至2008年第三季度，资本充足率达到8%监管要求的商业银行共有192家，达标银行资产占商业银行总资产比重为84.9%，而2003年仅有8家银行达标，资产占比仅有0.6%。见《我们有能力做好银行业风险管控工作——蒋定之副主席在2008年北京国际金融论坛上的讲话》，银监会网站。

[66]2008年，银行业金融机构累计发生各类案件309件，百万元以上案件 89 件，同比降幅为 29%，银行按资产的平均发案率已接近国际较好水平。见《保增长、防风险、确保银行业稳健发展》，银监会网站。

[67]卢迈（2001）：《西部地区的民营部门的发展》（打印稿）。

[68]2003年7月，一个由经济学家和金融界人士组成的民间机构长城金融研究所设计了5家民营银行的试点方案，并向银监会递交设立申请报告，但一直未得到批复。

[69]2007年1月22日，银监会发布了《村镇银行管理暂行规定》、《村镇银行组建审批工作指引》，《贷款公司管理暂行规定》、《贷款公司组建审批工作指引》，《农村资金互助社管理暂行规定》、《农村资金互助社组建审批工作指引》等行政许可实施细则文件；2008年5月4日，中国人民银行、银监会出台《关于小额贷款公司试点的指导意见》，5月8日下发《关于村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款公司有关政策的通知》。

[70]截至2008年12月31日，全国已有105家新型农村金融机构获准开业，其中，村镇银行89家，贷款公司6家，农村资金互助社10家。见《我国新型农村金融机构已超百家》，银监会网站，2009年1月12日。

[71]例如，2005年11月发布《关于提高上市公司质量的意见》；2007年2月公布《上市公司信息披露管理办法》等。

[72]2005年4月21日，中国人民银行、中国银监会公布了《信贷资产证券化试点管理办法》，这标志着中国资产证券化业务正式进入规范实施的阶段，中国建设银行和国家开发银行获准首批进行资产证券化试点。2005 年12月，国家开发银行和中国建设银行在银行间债券市场首期分别发行了 41.77 亿元信贷资产支持证券和30.19亿元个人住房抵押贷款支持证券。

[73]中国银监会于2005年9月发布了《商业银行个人理财业务管理暂行办法》和《商业银行个人理财业务风险管理指引》；2006年6月印发《关于商业银行开展代客境外理财业务有关问题的通知》，明确商业银行开展QDII业务的方式、投资范围和托管资格管理等；2007年5月印发《关于调整商业银行代客境外理财业务境外投资范围的通知》，将境外投资范围从固定收益类产品扩大到股票和基金等非固定收益类产品。

[74]2008年8~9月间，因股指大跌，前期与股票市场挂钩的理财产品（如生命人寿保险的“投联险”产品）价值随之大跌，一些地方的投资者非常不满，甚至发生在金融机构网点聚众抗议现象。

第7章 财政税收体制改革

1949年中华人民共和国成立以后，逐步按照苏联模式建立了政企不分和高度集权的财政税收体制。这套体制

在1958年曾经向行政性分权的方向跨出了不小的步子，但在“大跃进”失败后，通过加强行政集权来救治混乱，又在相当程度上向统收统支的财政体制回归。改革开始以后，1980年采取了重大步骤建立行政性分权的“财政分灶吃饭”体制，1988年又将它进一步明确为“财政大包干”。这种行政性分权的财政体制不但与正在成长的市场经济不相适应，反而使财税系统的原有矛盾加剧，预算内收入特别是中央政府的预算内收入逐渐萎缩，政府入不敷出的状况日益严重。1993年，中共十四届三中全会决定进行财政税收体制的全面改革，并且顺利地进入新的财税体制轨道，建立了一套与市场经济制度相衔接的财税体制框架。2003年以后，按照完善社会主义市场经济体制的要求，财税体制在一些重要领域迈出了新的改革步伐。

7.1 市场经济和计划经济下的财政

经济学把社会经济活动的主体分为三类：个人（家庭）、企业和政府，前两类主体属于私人领域（private sector），后一类主体则属于公共领域（public sector）。与之相对应，物品（goods）分为两类：私用物品（private goods）和公共物品（public goods）；财务活动也分成两个部分：私人财务（private finance）和公共财政（public finance），财政是后者在汉语中的简称。政府在执行它的职能时是需要耗费资源的。所以，无论在哪一种经济制度下，政府都需要组织收入来弥补它的支出，也就是说，都要有财政。但是，由于在不同的经济体制下政府起作用的范围和方式不同，财政体系也有很大的差别。

7.1.1 市场经济下的财税体制

在市场经济条件下，公共财政的基本职能，就是为政府向社会提供公共物品筹措和分配资金。

专栏 7.1 公共物品和公共财政

经济学通常按照是否具有竞争性（rivalrousness）和可排他性（excludability），将物品分为如下四类：

	可排他性(excludable)	非排他性(non-excludable)
竞争性(rivalrous)	私用物品(private goods) 食品、服装等	准公共物品—公用物品(common goods) 公共池塘、绿地等
非竞争性(non-rivalrous)	准公共物品—俱乐部物品(club goods) 卫星电视信号等	公共物品(public goods) 国防、社会治安等

纯公共物品具备上述两个基本的特性：（1）具有"非竞争性"，也就是说，一个人对一种物品的享用并不减少其他人对这种物品的享用，换句话说，额外一个人享用这种物品的边际成本为零。（2）具有"非排他性"，也就是说，要排除任何一个人享受这种公共物品要花费非常高的成本。

由于公共物品具备上述两方面的特性，它便很难由私人提供。例如，国防是一种典型的公共物品。国防保障不能只向付费者提供。因为如果这样，由于国防保障的非排他性质，每个人都会希望自己不付费而由别人付费，然后自己可以免费享受，成为"搭便车者"（freeriders）。这样，国防经费就会严重不足。所以，公共物品原则上应当由政府提供。但是这并不等于说，政府要自行生产构成公共物品的一切产品和服务，因为政府生产这些产品可能会比私人生产的效率低。政府完全可以用财政资金从私人部门购买这些产品和服务。

除了提供公共物品，政府还在存在外部性（externality）、信息严重不对称等场合提供公共服务。

纯公共物品和纯私用物品之间还有一些"准公共物品"（quasi public goods）。准公共物品有一定程度的"竞争性"或"可排他性"。例如，有线电视就是一种具有可排他性而不具有竞争性的准公共物品。二次世界大战结束以后，有的国家将某些准公共物品改为收费服务，由商业化的机构提供。这种保证资源得到更好利用的办法在许多国家得到推广。

财政（public finance)或称公共财政的职能，是为政府提供公共服务筹措和分配资金。公共经济学的奠基人马斯格雷夫（Richard A. Musgrave, 1910~2007）认为，公共财政具有三大职能：（1）配置职能，强调的是合理和有效地配置公共资源，以便保证社会成员共同利益的最大化；（2）分配职能，即一方面运用税收手段，另一方面通过公共教育、公共卫生服务等方式，进行收入再分配，以缓解社会矛盾；（3）稳定职能，指的是运用税收、公共支出等手段，通过政府收支差额的变化调节社会总需求，保持宏观经济的稳定。

根据斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz)著《经济学》（北京：中国人民大学出版社，2000年）等资料编写。

任何社会公共物品的供给过程都涉及四项权力的配置，即：（1）由谁决定生产什么和生产多少公共物品；（2）由谁决定生产公共物品所需资源的数量及其筹集方式；（3）由谁负责组织提供公共物品；（4）由谁负责对公共物品的生产效率和数量、质量进行监督。这四项权力的配置过程也就是公共财政框架建立的基本过程：通过税收筹措资金和通过预算制度配置资源。

税收是伴随国家的产生而发展起来的，是国家凭借其权力强制向所有居民收取的。税收的特点和征收原则，历来是财政学讨论的重点。目前，一般认为，亚当·斯密（Adam Smith，1723~1790）在《国富论》中提出的税收四原则，即平等原则、确定原则、便利原则和经济原则，是对税收原则最系统和完整的表述。所谓平等原则，核心就是所有公民平等纳税；所谓确定原则，就是公民应缴纳的税收，必须明确规定而且不得随意变更；所谓便利原则，是指在纳税日期和纳税方法等方面应当给纳税人以最大的便利；所谓经济原则，就是指要将征税的交易费用降至最低。

在公共财政的框架中，税收可以看作社会公众购买公共物品的价格，只不过由于公共物品消费的非竞争性和非排他性，只能按全部公共物品的总价值购买。与市场经济相适应的公共财政要求政府具有组织提供公共物品的职能，而公共物品需要多少资金、提供的数量和质量、提供的效率等涉及社会资源配置的其他三项权力，则由公共物品的消费者——社会公众所拥有，具体而言，社会公众行使这些权力的工具就是现代政府预算制度。

现代政府预算制度可以溯源于1215年英国国王与贵族之间签订的《大宪章》（*Magna Carta*）[1]。此后经过数百年的演进，西欧国家的议会逐步掌握了批准税收、财政支出、公债发行和其他财政收支的权力，掌握了审查和批准年度财政收支计划的权力，形成了政府的预、决算制度。“预算制度是关于民众赞同和监督国家财政活动的制度，立宪政治的历史可以说是现代预算制度的成立史。”[2]

当代公共经济学所关心的另一个重要问题是多级政府下的财政问题，具体包括地方政府（subcentral authorities）的规模应该有多大，拥有多大程度的独立征税权，在多大程度上依赖于政府的转移支付或补助，适合征收哪些税种，以及如何分配中央政府对地方政府的补助等。

在多级政府体制下，公共物品被分为全国性的公共物品（national public goods）和地方性的公共物品（local public goods）。在不同社会群体消费要求不同的情况下，如果在全国规模上强迫所有人都消费相同水平的地方公共物品和服务，将会导致公共资源配置的无效率。由小规模的地方政府提供公共物品有利有弊。它的主要优点是可以鼓励地方政府创新，能够更好地满足当地需要；主要弊端则是容易忽视外部效益，或由于规模小从而不具备规模经济。由于以上问题的存在，所以不能简单地由中央政府提供国家公共物品、由地方政府提供地方公共物

品，而是要根据最优规模分析来作出决定——当规模增加的收益恰好抵消了规模增加的损失时，公共预算职能的规模也就达到了最优。此外，为解决外部性问题而提供的服务也应遵循同样的原理。

涉及多级政府职能分配的另一个领域是马斯格雷夫所说的“有益物品”（merit good）[3]——如教育——的提供原则。有益物品如果完全由地方政府来负责提供，则有可能引起富裕人口的迁出和贫困人口的迁入。同样，由于地方政府不能使用货币政策这样的工具，只可能有限度地使用某种形式的财政政策，它们在保持宏观经济稳定方面的作用很小。地方政府政策干预比较富有成效的领域是区域政策，这是因为它们比中央政府更了解本地的需要，所以可以采取广泛的措施在本地经济发展中发挥重要作用。

地方政府主要有四种收入来源，即贷款（发债）、收费[4]、税收和补助。地方政府贷款（发债）融资的主要问题在于是否应当控制其用途。现代财政学的普遍认识是，应当将地方政府的贷款用途限制在资本项目支出上，原因是如果贷款可以用于经常项目支出，地方政府就会倾向于过度支出。在许多国家，经常项目支出只能靠本地税收和中央政府的转移支付。

税和费也是地方政府重要的收入来源。最适合地方政府的税种是财产税，因为地方政府对纳税人情况更加了解，而且财产税的征收成本比较低。不适合地方政府的税种包括销售税以及税收负担不易被本地居民觉察的税种，因为纳税人难以测量这类税收的负担。至于企业所得税是否适合由地方政府征收，则存在不同意见。支持者认为，企业要从地方政府提供的公共服务中获得好处，因此对其征收企业所得税是合理的；反对者则认为，地区性的企业所得税至少有一部分是转嫁到非本地居民的顾客和生产者身上的。

地方政府要从中央政府取得转移支付的理由主要有三：一是补助可以校正外部性；二是适合地方政府的税种较少，通常不足以弥补支出；三是中央政府需要利用补助来实现地区间的平衡，即提供平衡性补助（equalization grants）。

7.1.2 改革前的中国财税体制

计划经济的特点是把全社会组织成为一个大企业（“社会大工厂”或“国家辛迪加”），这样，也就消除了公共部门（public sector）与私人部门（private sector）的区别。政府作为国家大公司的总管理处，不但负责公共物品的提供，而且负责私用物品的提供。因此，计划经济下的财税体制具有的最大特点，就是公共财政与企业财务之间的界线消失了，后者为前者所吞并。

与此同时，在计划经济中，全部物品供给的权力都集中在政府手

中，仅仅在政府内部不同部门之间进行配置。社会公众作为公共物品的消费者和纳税人，既没有公共物品生产的决定权，也没有对公共物品生产的监督权。由于在这种模式下，公众无法有效地显示自己对公共物品的偏好，也无法形成对政府提供公共物品行为的有效监督和控制，所以很难实现公共物品的有效供给。

中华人民共和国成立以后，中国逐步建立起了适合于集中计划经济的财政税收体系。在1956~1979年的大部分时间里，中国的财税体制具有以下基本特点。

1.政府的公共财政与企业财务合一，组成统一的国家财政系统

既然计划经济是在国有制基础上建立的全社会范围的大企业，它的财政体系就如同20世纪80年代中期出版的一本经济管理词典所说，它是“建立在生产资料公有制基础上的，全国经济是由国家统一领导的，所以财政不仅包括生产领域外的分配关系，而且包括生产领域内的分配关系，形成了一个包括国家预算、银行信贷和企业财务在内的社会主义财政体系。”[5]

2.政府运用自己的定价权和国有企业的垄断权，通过税收以外的方式组织大部分预算收入

在计划经济的条件下，政府能够运用自己手中的定价权，对农产品原料和粮食等初级产品规定很低的价格，即“工农业产品价格剪刀差”，将非国有部门主要是农村集体部门创造的剩余转移到国有工商业，然后通过国有工商企业的利税上缴，把国民经济的几乎全部剩余纳入预算。与其他正在进行工业化的国家相比较，中国的工业部门在1956年全面建立计划经济体制以后，一直保持很高的盈利率。从 1957年到 1980年，工业部门上缴给预算的利润和税收，始终占财政收入的 50%~66%。只是在1978年末开始改革以后，情况才逐渐改变。

3.在不同部门和不同企业之间利税等财政负担的差异很大

全国是一个大企业，被称为“企业”的经济单位只是“国家辛迪加”的一个车间或班组，不论是税收还是利润，从一开始就都属于国家。“企业”之所以还要向税务部门缴“税”，是因为税收在计划经济下的企业经济核算中有所谓“税挤利、利挤成本”的作用。因此，在设计税率时，通常采用“合理留利”的原则，运用税率杠杆，给企业留下等于某一社会平均利润率的计划利润。[6]此外，政府还广泛运用税收政策贯彻自己在产业发展上的意图，对不同部门和产品规定了差别很大的税率。因此，计划经济不实行“税负平等”的原则，而是规定差别巨大、十分复杂的税率结构。例如，1980年轻工业应缴工商税[7]的平均税率为18.9%（其中卷烟为31.7%），重工业应缴工商税的平均税率为4.6%，造成了“鞭打快牛”的棘轮效应，出现部门之间和企业之间“苦乐不均”的状况。

4.具有高度集中的特点

1950年2月，全国财政会议决定“统一全国财政经济工作”，建立了一个严格实行“统收统支”的财政体制：除按公粮（农业税）总额5%~15%计征的公粮附加和若干小的税种之外，全部公粮和税收都归中央政府调度使用。政府支出也按照中央规定的人员编制定额和供给标准开支。1953年开始执行“一五”计划以后，建立了中央、省、县三级预算制度，使预算管理的集中程度稍有降低。1954年，进一步实行预算收入的分类分成的办法，将国家预算收入划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类。属于中央的固定收入有关税、盐税、烟酒专卖收入，以及中央管理的企业、事业收入和其他收入；属于地方的固定收入有印花税等7种地方税，以及地方国营企业、事业收入和其他收入。属于固定比例分成收入有农（牧）业税、工商业营业税、工商所得税。属于中央的调剂收入有商品流通税和货物税，这项收入由中央用于弥补地方的不足，每年调剂的具体比例由财政部分别核定。在预算支出方面，基本上按照隶属关系划分：属于中央的企业、事业和行政单位的支出，列入中央预算；属于地方的企业、事业和行政单位的支出，列入地方预算。第一个五年计划时期在全国财政总支出中，中央财政支出（包括用中央直接组织的收入和地方上解收入弥补的支出）占74.1%，地方财政支出只占25.9%。国家的重点建设项目和主要支出都是由中央统一拨款。“三级管理”预算体制的基本倾向仍然是集中。

此后，除1958年“体制下放”时期试行过中央和地方之间的“比例分成、三年不变”[8]、投资大包干、企业利润全额留成、流动资金全额信贷等行政性分权的体制外，直到1978年末开始改革，始终保持高度集中的财政体制。

7.2 1980~1993年：以财政承包制为中心的财税改革

1979年改革开始以后，中国政府对公共部门采取了“放权让利”的方针，对地方政府和企业也给予一定的经济激励来“调动”它们的积极性。这样，无论是中央政府与地方政府，还是政府与国有企业之间的关系都发生了变化。

7.2.1 中央、地方财政关系的变化

1976年“文化大革命”结束后，百废待兴，为解决生产和生活上的多年“欠账”，公共财政出现多种增支减收因素。加上20世纪70年代末的“洋跃进”，不断追加基本建设投资，同时开始的国有企业“扩大企业自主权”改革，则扩大企业财权，增加工资、发放奖金。这些都增加了财政平衡的困难。于是在1979年出现了巨额的预算赤字，赤字占GDP的比重达到3.4%的空前高度；而赤字由中央政府承担，加大了中央政府的财政压力。为了调动地方政府增收节支的积极性和保证中央的财政收入不再下降，中共中央和国务院决定从1980年起，向地方政府下放财权，开始实行长达13年的地方财政包干制度。

1.1980年的“分灶吃饭”改革

对地方政府下放财权，让地方政府实行预算收支包干，是1958年体制下放时已经有过的做法。虽然下放了的财权在随后的“经济调整”中被收回，但许多人并没有放弃这种想法，因而在1970年的体制下放中，再度提出了实行“财政大包干”的设想。1976年“文化大革命”结束后，国务院决定，在江苏省开始试行“划分收支、分级包干”的办法。

在1979年严峻的财政形势下，国务院决定除北京、天津、上海三个直辖市仍实行接近于统收统支的“总额分成、一年一定”办法外，其他省和自治区从1980年起全面推行“划分收支、分级包干”（俗称“分灶吃饭”的办法）。

所谓“划分收支”，是指明确划分中央和地方的收支范围。在收入方面，中央企业收入、关税收入归中央财政，作为中央财政的固定收入；地方企业收入、盐税、农牧业税、工商所得税、地方税和地方其他收入归地方财政，作为地方财政的固定收入；最重要的税收——工商税则作为中央和地方的调剂收入。在支出方面，国防费、中央所属企业的流动资金等归中央财政支出；地方统筹的基本建设投资、地方所属企业的流动资金等归地方财政支出。有些特殊开支，如特大自然灾害救济费、支援经济不发达地区的发展资金等，则由中央专项拨款。

所谓“分级包干”，是按照中央和地方各自的收支范围，以1979年收入预计数字为基数计算，地方收入大于支出的，按多余部分在地方收入中的占比确定今后收入的上缴比例；支出大于收入的，不足部分从工商税中确定一定比例调剂给地方；个别地方将工商税全部留下，收入仍小于支出的，由中央给予定额补助。分成比例和补助数额确定以后，五年不变。在包干的五年当中，地方多收了可以多支，少收了就要少支，自行安排预算，自求收支平衡。

实行“分灶吃饭”体制的25个省和自治区，采取了四种不同的办法：

第一，对江苏省继续实行固定比例包干办法。江苏省从1977年起就开始试行固定比例包干的财政管理体制。具体做法是根据该省历史上地方财政支出占地方收入的比例，确定一个上缴的固定比例，在中央财政和地方财政之间分成。实际上这个比例每年都会通过中央与地方之间的谈判有所调整。上缴中央和地方留用的比例，1977年为58：42, 1978～1980年为57：43, 1981年为61：39，如此等等。

第二，对广东、福建这两个带头进行对外开放试验的省实行“划分收支，定额上缴或定额补助”的办法，即以这两个省1979年财政收支决算数字为基数，确定一个上缴或补助的数额，一定五年不变。广东省每年固定上缴10亿元，福建省每年固定补贴10亿元；执行中，收入增加或支出结余全部留归地方使用。

第三，对河北、辽宁、黑龙江、吉林、四川、陕西、甘肃、河南、

湖北、湖南、安徽、江西、山东、山西、浙江等15个省，实行“固定收入比例分成”或“调剂收入比例分成”的办法。

第四，内蒙古、新疆、西藏、宁夏、广西5个自治区和云南、青海、贵州3个少数民族比较多的省，仍然实行民族自治地方财政体制，保留原来对民族自治地区的特殊照顾，并作两条改进：一是对这些地区也采取包干的办法，参照上述第三种办法划分收支范围，确定中央补助的数额，并由一年一定改为一定五年不变。二是地方收入增长的部分全部留给地方，中央对民族区域自治地区的补助数额每年递增10%。

“分灶吃饭”办法的实施调动了各级地方政府发展本地经济的积极性，但在另一方面也暴露出了增加中央政府的财政负担、助长地方保护主义等缺点。随着1984年中共十二届三中全会明确了改革的市场取向目标，并且实施了“利改税”改革，国务院在1985年对“划分收支、分级包干”的体制作出调整，改为按税种划分中央和地方的财政收入，重新核定各级财政的支出范围，并在1986年制定“价税财金贸”配套改革方案，准备以“分税制”取代“分灶吃饭”体制，但是由于这一配套改革的流产，“分灶吃饭”非但没有被取消，相反还从 1988 年起，固化为一种正式的制度——“财政大包干”（见本书第2章2.3.1）。

2.1988年的“财政大包干”

“财政大包干”是1980年“分灶吃饭”制的继续和发展。它的特点是将全国37个省、直辖市、自治区和副省级“计划单列市”全部纳入“包干”体系，分别实行以下6类包干办法：

第一类，“收入递增包干”。北京、河北、辽宁、浙江、河南、重庆等地采用这种办法。具体的做法是：以1987年决算收入和地方应得的支出财力为基数，参照各地近几年的收入增长情况，确定地方收入递增率（环比）和留成、上缴比例。在递增率以内的收入，按确定的留成、上解比例在中央与地方之间分成；超过递增率的收入，全部留给地方；地方收入达不到递增率，由地方用自有财力补足上解。

第二类，“总额分成”。山西、安徽、天津采取这种办法。具体的做法是：根据前两年的财政收支情况，核定收支基数，以地方支出占总收入的比重，确定地方的留成和上解中央比例。

第三类，“总额分成加增长分成”。具体的做法是：在上述“总额分成”的基础上，收入比上年增长的部分，另加分成比例，即每年以上年实际收入为基数，基数部分按总额分成比例分成，增长部分除按总额分成比例分成外，另设“增长分成”比例。实行这个办法的有3个地区，它们的总额分成比例和增长分成比例分别为：大连市27.74%和27.26%，青岛市16%和34%，武汉市17%和25%。

第四类，“上解额递增包干”。广东、湖南采取这种办法。具体的做法是：以1987年上解中央的收入为基数，每年按一定的比例递增上缴。

第五类，“定额上解”。山东、黑龙江和上海采取这种办法。具体的做法是：按原来核定的收支基数，收大于支的部分，确定固定的上解数额。实行这个办法的有3个地区，它们的上解额分别为：上海市105亿元，山东省（不包括青岛市）2.89亿元，黑龙江省（不包括哈尔滨市）2.99亿元。

第六类，“定额补助”。吉林、江西、福建、陕西、海南、内蒙古、广西、贵州、云南、西藏、青海、宁夏、新疆、湖北等地实行这种办法。具体的做法是：按原来核定的收支基数计算出支大于收的固定数额进行补助。

7.2.2 政府、企业间财务关系的变化

1979～1993年间，随着中央政府和地方政府之间的财政承包制的实施，政府与国有企业之间的财务关系也有了调整：由过去税利全部上缴财政和投资全部由财政划拨，改成不同形式的“留成”和“包干”的办法。

从20世纪70年代末开始，对国有企业先后试行了企业基金的办法、各种形式的利润留成办法和盈亏包干办法。除首都钢铁公司等3个实行“盈亏包干”的“企业承包制”试点单位外，实行“扩大企业自主权”改革的大多数国有工业企业和交通企业实行利润留成。到20世纪80年代初期，有6 600个国有企业实行了利润留成，1978～1982年的5年间留给国有工业企业和交通企业的财力约有420亿元。[9]

1983～1984年间分两步全面推行了“利改税”改革，将国有企业的大部分利润以企业所得税的形式上缴给国家财政。1983年4月，国务院正式批转了财政部制定的《关于国营企业利改税试行办法》，即第一步利改税的办法，主要内容是扩大税收的比重，缩小利润的比重，实行税利并存。1984年9月，国务院决定，从当年10月1日起在全国推行利改税的第二步改革。第二步利改税的基本内容是将国营企业应当上缴国家的财政收入设为11个税种，由税利并存逐步过渡到完全的以税代利，税后利润留给企业。

1987年，在国有企业中普遍推广了“包死基数、确保上缴、超收多留、歉收自补”的承包制。在那以后，虽然中央政府再三发文禁止，但是各地通常的做法是将企业应缴的全部税金，包括流转税、企业所得税和利润一起都统统包死。在企业发生亏损时，就往往挤占国家税收。在这种情况下，“超收多留”倒是不难落实，而“歉收自补”却成为一纸空文，因而“包盈不包亏”就成了通例。据统计，1987～1991年间，承包企业歉收总额多达51亿元，其中，只有37%，即19亿元由企业“自补”，余下的32亿元都成了财政预算的亏空。[10]

7.2.3 财政承包制的制度缺陷

实行“分灶吃饭”和“财政大包干”，原本是希望在确保中央预算收入稳定的前提下，明确各级财政的权利和责任，发挥中央和地方的“两个积极性”。实行这种体制以后，地方政府的积极性得到了一定程度的发挥，而且有着促使地方政府保护和支持本地企业（包括非国有企业）发展的作用（见本书第2章2.1.4对行政性分权的经济学分析）。但是，它并没有能够实现增加中央财政收入的目标，而且从中长期的观点看，它还带来了一系列消极后果。

1.财政收入特别是中央财政收入下降过多，使国家财力不足以支持政府履行其社会职责

在地方政府拥有很大财政税收决策权的情况下，各地尽量少缴多留，倾向于越权减免和放松监管。在这种情况下，一方面，财政收入水平相对于国民经济活动总量逐年降低；另一方面，财政仍然要承担绝大部分原有的任务。于是，赤字大量增长，甚至无力支撑基本的公共服务。由于财政包干体制扩大了地方政府对财政收入的支配权力，但没有相应的约束机制，财政负担主要压在中央预算身上。因此，中央预算收入只在1980年实行“分灶吃饭”的初期稳定了一段时间，从1986年开始持续下降。

在财政包干体制下，由于不能保证政府财力必要的集中程度和中央财政收支与地方间合理的分配，中央财政不能随着经济的发展“水涨船高”。特别是在通货膨胀的情况下，中央预算收入往往不增反降。例如，1988年实行财政大包干地区的上解中央的收入增长了6.5%，而当年物价却上涨了18.5%；这就是说，实际上解是负增长的。在地方收入增量中，地方财政留得过多，中央财政所得份额过少，导致中央财政在新增收入中的份额逐步下降（图7.1）。1988年地方组织的收入新增部分，中央分得3.3%，地方政府分得96.7%；1989年，地方新增财政收入，中央分得4.8%，地方财政分得95.2%。[11]中央财政如雪上加霜，积重难返。到20世纪90年代初期，中央政府支出将近一半要靠举债来维持。

面对这样的预算形势，中央政府的做法是：（1）几乎每年都要求地方预算在上缴基数之外再作“贡献”，即向地方政府“借钱”；（2）开征新的收入项目，如20世纪80年代中期开征“能源交通基金”，1989年出台“预算调节基金”，使“预算外”收支规模不断扩大；（3）把一部分“事权”（即支出责任）下放给地方政府；（4）把一些应该由财政支出的项目，包括部分行政机关的开支和基础教育费用甩给有关事业单位，让他们靠“自筹”、“创收”来解决，于是各政府部门和国有事业单位纷纷建立自收自支的“小金库”。这种做法极大地助长了义务教育、基本医疗等公共服务机构“乱收费”的不正常现象，权力寻租和腐败加剧，引起了社会的不满。

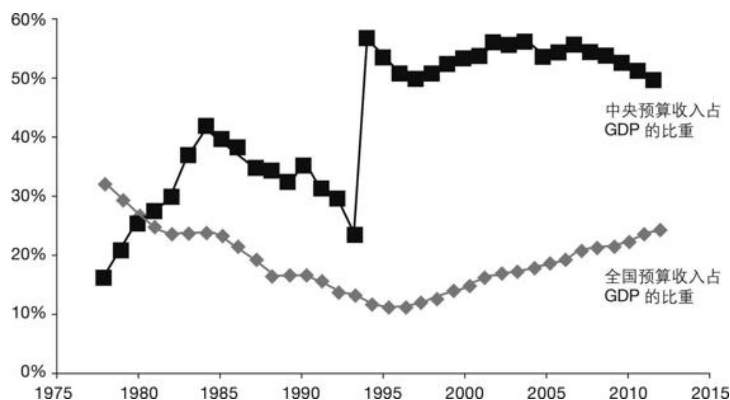


图7.1 全国预算收入与中央预算收入情况（1978 ~ 2012）

2.分成率不公平造成各地区之间“苦乐不均”，“鞭打快牛”

由于各地区的财政收入分成率是根据历史“基数”由中央政府和地方政府“一对一”谈判决定的，很难做到公平合理。这样就违背了地区间公共服务均等化原则，造成地方政府“穷的穷、富的富”的状况。而某些地区由于原来的经济发展水平低，上缴基数也低，但在被确定为改革开放的试点地区后发展很快，收入增长也很快，从这种体制安排中得益就多。而一些老工业基地原来的基数高，改革开放以来发展慢，有很大的上缴任务，财政上就比较困难。这样，在财政收入分成率的决定上，有不少主观任意性的财政承包制就成为一种“寻租”体制，激励人们不是从节约开支和改革政府的公共服务，而是从承包条件的决定上寻租得到好处。[12]

3.强化地方保护主义，市场割据加剧

有一种观点认为，行政性分权虽然不是改革的目标，但它毕竟向分权的方向跨出了一步，而且因为在分权过程中使各级官员得到利益，大大减少了改革的阻力。的确，行政性分权从短期来看有多重的好处，但是，从较长时期的跨度衡量一种制度变迁的利弊得失，必须注意制度变迁具有“路径依赖”（path dependence）性质，每一步改革都要注意不要为进一步改革造成障碍。事实上，虽然通过财政承包制给地方官员以利益，的确给改革减少了阻力、增加了动力，但这也促成了地方保护主义和对市场“切块、切条、切丝、切末”的倾向。[13]“分灶吃饭”和“财政大包干”按照行政隶属关系把国有企业的利润和企业所得税规定为所属政府预算的固定收入，各级政府为增加收入，一方面千方百计地扩大基本建设规模，用政府投资兴办地方国有企业；另一方面广泛采用地方保护主义的地区封锁、税费歧视、变相补贴等办法保护“自己的”企业免受外地企业的竞争，甚至造成了市场割据的“诸侯经济”现象。[14]而且，在此基础上形成了以既得利益为基础的压力集团，阻碍财政体制向更加规范的、有利于公共服务均等化的方向推进。

7.3 1994年的财税体制全面改革

1992～1993年期间，中国出现了一次新的经济过热现象。人们普遍认为，这次经济波动不仅应当归咎于金融系统失范（见第6章6.2.2），而且财政体制的缺陷也难辞其咎。这样，在1993年6月开始的“加强宏观调控”中，财政税收体制的改革也就被提到议事日程上来。1993年11月，中共十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制的若干问题的决定》提出了财税体制改革的要点：一是在合理划分中央与地方事权[15]的基础上进行分税制改革；二是按照统一税法、公平税负、简化税制和合理分权的原则，进行税收制度改革，将原来实行的包干制改变为“分税制”。

7.3.1 财政体制的全面改革：以“分税制”取代“包干制”

“分税制”是在国家各级政府之间合理划分事权的基础上，结合税种的特性，划分中央与地方的税收管理权限和税收收入，并辅之以转移支付的预算管理体制。它在实质上就是市场经济国家通常采用的分权型预算制度——“财政联邦主义”（fiscal federalism）体制。“财政联邦主义”的要点，正在于按照各种财政支出责任的性质确定各级政府的收入和支出结构。

专栏 7.2 财政联邦主义

财政联邦制与国家政体组织上的联邦制并没有必然的联系，它只是一种处理中央政府与地方政府间财政关系的体系，其目标是根据在各级政府之间有效配置公共资源的要求，实现财政支出责任[16]与收入权力在各级政府间的最优配置。对它的研究是从对财政分权（fiscal decentralization）的研究开始的。

所谓“财政分权”，是指中央政府给予地方政府一定的税收权和划定其支出责任范围，允许地方政府自主决定其预算支出规模和结构。进入20世纪后半期，世界许多国家都进行了财政分权，把原来集中于中央政府统一管理的医疗、教育、住房、就业等公共服务下放给地方管理，同时赋予了地方政府相应的财权。这样做主要考虑的是，地方政府离它所服务的最终消费者更近，更了解他们的需求，而且也更有利于降低提供这些公共服务的成本。

但是，简单地向地方政府分权也产生了新的问题，有些地方甚至出现了“独立王国”的倾向。由此，以弄清如何分权和分哪些权为主要目标的财政联邦主义研究逐渐深入。

财政联邦主义并不意味着在任何一种公共物品的提供上地方都优于中央。它更加强调的是根据各种公共物品性质，即它是属于全国性的公共物品，还是地方性的公共物品，以及不同层级政府面临的约束来分配它们的职能以及相应的财政收支。美国财政学家奥茨（Wallace E.

Oates)指出，财政联邦制在具备如下三个前提条件时，明显优于其他分权体制：（1）地方政府提供该产品的成本小于中央政府，且不存在负的外部性；（2）采取财政分权制度提供某种公共物品带来的福利增进与该物品的需求弹性成反比；（3）这种福利增进也与居民的迁移性成正比。在公共物品融资问题上，奥茨首次明确提出，应将财产税作为地方性公共物品融资的主要来源。

马斯格雷夫从公共财政职能的角度，研究在财政联邦制框架下，各级政府如何确定职能划分（assignment of functions）以及采用何种财政工具来实现这个目标。他从财政在市场经济条件下的基本职能出发，将财政收支在中央政府和地方政府之间进行了划分。他认为，保证国家安全、保持宏观经济稳定和进行收入再分配的职能应当由中央政府负责。这是因为，国家安全和宏观经济稳定这一类职能天然地应当由中央政府来行使，而收入再分配的职能如果由地方政府行使，则会引起富人的迁出和穷人的迁入。根据各地区居民的偏好不同，由地方政府进行有差别的财政资源配置，则更有利于提高经济效率和社会福利水平。马斯格雷夫还依据不同层级的政府职能，提出了中央和地方之间的税收划分原则。

古典的财政联邦主义是在新古典经济学（福利经济学）的框架下讨论财政体制对资源配置效率和收入分配的影响的。20世纪末期，政治理论家和新制度经济学家把它扩展到更宽阔的领域中去。例如，认为在作出财政联邦主义的具体体制安排时，不但要考虑经济效率，还应尽量扩大公民的政治参与。财政联邦主义的具体安排，应当提供维护市场效率的支持性的政治系统，限制政府的权力，防止政府妨碍市场竞争的行为，削弱寻租活动的制度基础。

根据W. E. Oates（1999）："An Essay on Fiscal Federalism"，*Journal of Economic Literature*，Vol. XXXVII, pp.1120-1149编写。

我们在第2章2.3.1中曾经谈到过，20世纪80年代中期，中国政府曾考虑采用"分税制"来取代"分灶吃饭"的财政体制。但是，后来这个计划被取消。随着财政包干制的缺点暴露得愈来愈明显，1992年中国政府开始进行"分税制"改革试点。根据1993年中共十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，在全国范围内启动了"分税制"改革，对中央政府和地方政府的财权与"事权"（支出责任）进行重新划分。

此次"分税制"改革主要内容包括以下几个方面。

1.调整中央与地方的事权的划分

调整后，中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，负责调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出及由中央直接管理的事业发展支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出及本地区经济、事业发展所需支出。

2.调整中央与地方收入权的划分

根据事权与财权相结合的原则，此次改革按照税种划分中央与地方的收入。在各种税种中，将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税；将同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划为地方税。此次改革充实了地方税种，增加了地方税收收入。税种划分的具体情况如下：

中央固定税收收入，包括关税，海关代征消费税和增值税，消费税，中央企业所得税，地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税，铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的收入（包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税），中央企业上缴利润等。外贸企业出口退税，除1993年地方已经负担的20%部分列入地方上缴中央基数外，以后发生的出口退税全部由中央财政负担。

地方固定税收收入，包括营业税（不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的营业税）、地方企业所得税（不含上述地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税）、地方企业上缴利润、个人所得税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税（不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中交纳的部分）、房产税、车船使用税、印花税、屠宰税、农牧业税、对农业特产收入征收的农业税（简称农业特产税）、耕地占用税、契税、遗产和赠予税、土地增值税、国有土地有偿使用收入等。

中央与地方共享税收收入，包括增值税、资源税、证券交易税。增值税中央分享75%，地方分享25%。资源税按不同的资源品种划分，大部分资源税作为地方收入，海洋石油资源税作为中央收入。证券交易税由中央与地方各分享50%。

3.实行税收返还

为了保护富裕地区在财政包干制下获得的“既得利益”，减小分税制改革的阻力，设立了中央财政对地方税收返还的缓冲办法。返还的数额以1993年为基期计算确定。这就是说，以中央从地方净上划的收入数额为基数，按照新体制计算的地方上划收入超过这一基数的部分，由中央返还给地方。增值税和消费税每增长1%，中央财政对地方的税收返还增长0.3%。“93基数”的设定，使地方政府乐于接受新体制，减少了改革的阻力，但是由于1993年第四季度一些地方政府“大造基数”，把基数抬得很高，使实行新体制的最初几年中央预算增收的两税大部分返还给地方预算，中央预算没有足够的资金转移支付给不富裕的省区，加剧了地区间财力不平衡的状态。直到20世纪末期，基数过高、返还过多的问题才告解决。

7.3.2 税收制度的全面改革

“分税制”要求按照事权与财权相结合的原则按税种划分中央与地方的收入，原有税种设置和征收体制无法做到这一点。因此，在实行“分税制”财政体制改革的同时，进行了全面的税收制度改革。税制改革的基本要求是，按照“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”的原则规范税制，建立起符合市场经济要求的税收制度，理顺分配关系，促进平等竞争。它的内容有如下几个方面。

1.建立以增值税为主体的流转税制度

在保持总体税负不变的情况下，在生产企业普遍征收增值税，并实现价外计税的办法，部分产品开征消费税，对提供劳务、转让无形资产和销售不动产保留征收营业税，重新规定了营业税的征收范围和纳税人，合理调整了营业税的税目。改革后的流转税制度，形成了以增值税为主体，消费税和营业税为补充，以公平、中性、透明和普遍征税为特征的现代流转税体系。按照从总体上“不挤不让”的原则，将一般增值税率设定为价值增值的17%，另设一个13%的优惠税率。

专栏 7.3 增值税

按照“税收中性”原则设立的增值税（value added tax, VAT）始于二战结束后的法国，后来在西欧、北欧各国以及东亚新兴工业经济体中得到推广，现在已经成为许多国家广泛采用的一个税种。增值税的特点是对产品在其生产过程每个阶段的价值增值征税。产品从生产到销售要经历若干个阶段：生产者把产品出售给批发商，批发商又把它转售给零售商，最后由零售商出售给消费者，等等。在后面的环节按照产品的全部价值征收增值税时，要将前面环节已经征过的税额抵扣掉。因此，增值税不同于所得税，它是一种间接税，它的纳税人并不是税负的最终承担者。

按其对购进资本品在计算增值额时是否扣除和扣除时间的不同，增值税可以分为三种类型，即生产型增值税、收入型增值税和消费型增值税。三种形式的主要差别在于对购进资本品税款的抵扣上。生产型增值税对资本品的增值税不予抵扣；消费型增值税允许对资本品的增值税进行一次性抵扣；收入型增值税则是对资本品当期实现的增值额征税。由于计税依据有差别，不同类型增值税的收入效应和激励效应是不同的。从财政预算的角度看，生产型增值税的收入效应最大，收入型增值税次之，消费型增值税最小；从鼓励投资着眼，则次序相反。

从理论上讲，增值税的计征方法有三种：（1）将纳税单位纳税期内新创造的价值逐项相加作为增值额，然后按适用税率求出增值税额；（2）从企业单位纳税期内的销售收入额减去法定扣除额后的余额，作为增值额；（3）不直接计算增值额，而是从按销售收入额计算的税额中，扣除法定外购商品的已纳税金，以其余额作为增值税应纳税额。

增值税的优点，一是征税工作环环相扣，容易核查，有利于杜绝偷漏；二是税收额的大小不受流转环节多少的影响，避免重复征税；三是

可以保证企业收入的稳定；四是对出口可以实行“零税率”全额退税，比退税不彻底的一般流转税更能鼓励出口。

根据费希尔、唐布什（Stanley Fisher& Rudiger Dornbusch, 1983）《经济学》（北京：中国财政经济出版社，1989年）等资料编写。

2.统一企业所得税制度

在计划经济体制下实行国有企业上缴利润的制度，对国有企业是不征所得税的。为了理顺国家与企业的分配关系，1983年在全国推行第一步“利改税”改革时，对国有大中型企业开始征收55%的所得税。税后利润则根据企业的不同情况分别采取递增包干、固定比例上缴、征收调节税、定额上缴等办法。1984年实行第二步“利改税”。对国有大中型企业缴纳了55%的所得税后的利润统一开征调节税。1994年的税制改革则取消了按所有制形式设置所得税的做法，对国有企业、集体企业、私营企业，以及股份制和各种形式的联营企业，实行统一的企业所得税制度，统一按33%的名义税率计征。同时，取消国有企业调节税，取消国有企业所得税前归还贷款的规定，取消了国有企业上缴国家能源交通重点建设基金和国家预算调节基金的规定。

3.简并个人所得税

将过去的个人收入调节税、适用于外籍人员的个人所得税和城乡个体工商户所得税简并，建立统一的个人所得税。新的个人所得税法适用于有纳税义务的中国公民和从中国境内取得收入的外籍人员。个人所得税税率采取超额累进制。

4.开征农业特产税

将原来的农林特产农业税和原工商统一税中的农林牧水产品税目合并，改为农业特产税，将烟叶、牲畜产品列入农业特产税的征收范围，解决了部分产品交叉征税的问题。改革后，烟叶产品、园艺产品、水产品、林木产品、牲畜产品、食用菌、贵重食品等7个税目的税率为8%～31%不等，其他产品的税率为5%～20%不等。

5.其他税收制度的改革和调整

例如，开征土地增值税，改革资源税，改革城市维护建设税，征收证券交易税，将特别消费税和燃油特别税并入消费税，盐税并入资源税。

6.划分国家税务局和地方税务局，加强税收的征收管理

组建国家税务局和地方税务局两套税收征管体系，中央专享税和中央与地方共享税由国家税务局征收，地方专享税由地方税务局征收。在

加强税收稽征管理的同时，清理和整顿各级政府的收费、摊派项目和“预算外收入”，将保留的部分纳入法定的预算收入管理。

7.3.3 1994年以后财税体制框架下的调整

1994年的改革建立了适合于市场经济的财税体制的基本框架。但是，这个基本框架还存在若干明显的漏洞和缺陷，往后几年对这些漏洞和缺陷进行了弥补。

1.“预算外收入”的清理

中国各级政府的所谓“预算外收入”，早在人民共和国成立初期实行高度集中的财政制度时就已经存在。不过当时允许地方政府自收自支的预算外收入只是农业税附加和行政机关生产收入，数量很小。到1957年，预算外收入也不过相当于当年预算内收入的8.5%。1958年“大跃进”时期，由于经济体制改革和财权的下放，预算外资金的范围扩大。1978年改革开始以后，在预算内财政收入趋向萎缩的同时，各级政府的预算外收入却日益增加。20世纪90年代初期，开发预算外收入已成为从中央到地方的普遍现象。到1996年末，中央政府明文规定的收费项目有130多项。经过地方政府和主管部门的层层加码，到县和县级市一级的不完全统计，各种收费项目已达1 000项以上，各种基金420项以上。1992年预算外资金达到3 854.92亿元，为当年全国财政收入的110.67%。[17]

政府预算外收入的膨胀，造成了政府机构和官员贪污浪费盛行、企业和居民不堪重负等一系列恶果，社会反映强烈。1998年，时任总理朱镕基宣布对预算外收入项目进行清理和整顿。清理和整顿方案包括五项内容：（1）对现有各种收费项目进行全面清理，对社会反映较多的明显不合理收费项目坚决予以取缔。（2）对必须保留的大部分收费项目进行“费改税”改造。（3）把公益性收费跟政府行政事业性收费区别开来。（4）严格规范中介机构收费。（5）保留少量收费项目。对于既不能取消又难以改造的收费项目，以政府规费形式予以保留。这些保留的项目主要包括四个：一是依法进行注册、登记的证照费；二是法院诉讼费；三是特许经营收费，如出租车牌照等；四是主要针对污染型企业的环保收费。[18]

到世纪之交，清理规范预算外收入的工作取得了明显的成效。据财政部报告，中国政府预算外收入同预算内收入之比，最高年份是1：1。到2000年，这个比例已经降到了0.28：1。2001年财政部对各预算单位进行“收支两条线”管理改革。这项改革的核心内容是预算单位收支脱钩、收缴分离，逐步淡化和取消预算外资金，全部纳入预算管理。2002年，财政部规定部门的预算外收入全部纳入预算管理或财政专户管理，34个中央部门实现了这一改革。[19]从2003年开始，政府职能部门所有具有“执收执罚”的行政事业性收费和罚没收入都要缴入“财政专户”[20]，

这意味着预算外收入的终结。

2.“分税制”的初步完善

1994年的财税改革只是搭起了“分税制”的基本框架，1994年以后，中国政府采取了一系列措施去完善“分税制”。其中最重要的是改善转移支付的方法，力求实现全国各地区间公共服务的均等化。

中央财政从本级收入中拿出一部分资金向经济欠发达、本级财政收入不足以支持基本公共服务的地区进行转移支付，以便实现全国公共服务的均等化，这是实现财政联邦主义目标的一项必要的制度安排。转移支付应当采用一种以标准收入和标准支出的计算公式为基础、以公共服务均等化为目标的一般性转移支付办法。但在中国1994年实行“分税制”的初期，由于以下原因，中国实行的只是一种“过渡性的”财政转移制度：（1）在体制变动中需要照顾各地区财政上的“既得利益”，以便各地区财政收入水平留有较大差距；（2）中国地域广大，各地区之间发展水平差异很大，而中央财政可用于转移支付的财力有限，很难将公共服务水平一次调整到位；（3）存在统计数据不完整、测算方法不完备等技术限制。这样，当时所采取的所谓“过渡期财政转移支付办法”，保留了许多旧体制遗留下来的专项拨款的做法。

在这种财力性转移支付和专项转移支付并存的过渡性转移支付体系中，专项转移支付由中央部门或政府高级领导人拍板决定，因而很难避免主观任意性，而且会鼓励“跑步（部）前（钱）进”等非规范行为和腐败活动。为了均衡地区间财力差距，促进公共服务均等化，中国财政部门加强了建立和强化财力性转移支付制度、改进专项转移支付的分配和管理办法、形成较为规范的转移支付体系的努力。

7.3.4 财税体制改革的效果

虽然1994年的财税体制改革涉及巨大的利益关系的调整，特别是地区之间利益关系的调整，因而不能不遇到许多障碍和阻力；但是就整体而言，进行得还是比较顺利的。经过这次改革，建立了适合于市场经济的财政税收制度的基本框架。1994年的分税制财政体制改革，是新中国成立以来调整利益格局最为明显、影响最为深远的一次重大制度创新。“分税制”财政体制改革与以往历次财政体制改革的重要区别是，它着眼于促进政府之间财政分配关系更加规范、科学和公平，力求建立适应社会主义市场经济要求的财政运行机制。

从“分税制”改革后的财政运行情况看，1994年的“分税制”改革的积极效应得到了初步显现：

首先，“分税制”改变了原财政包干时多种体制并存的格局，政府间财政分配关系相对规范化，建立了各级政府各司其职、各负其责、各得

其利的约束机制和费用分担、利益分享的归属机制，理顺了各级政府间的责权关系。

其次，中央财政转移支付的力度大大加强，形成了较为合理的纵向财力分配机制。过渡期转移支付办法的出台，初步建立了较为规范的横向财力均衡制度，有利于缩小地区间政府服务水平的差距。

再次，“分税制”财政体制有效地促进了产业结构调整和资源优化配置，强化了对地方财政的预算约束，促进了地方政府经济行为的合理化。分税制将来自工业产品的增值税的大部分和消费税的全部划归中央，在很大程度上限制了地方保护和市场割据行为，而把来自服务业的税种和与农业特产有关的税种划归地方，刺激了地方政府发展服务业和农业特产的积极性。财政收入占GDP的比重在1995年的惯性下滑之后，1996年起止跌回升，财政赤字占GDP的比重则逐年下降（图7.1）。

此外，经过十多年的努力，通过转移支付，实现公共服务均等化的情况有了较大的改善。

1.转移支付力度逐步加大

2005年中央对地方转移支付总额达到7　　330亿元（不含税收返还），占地方支出总额的29.4%；地方预算收支缺口将近一半由中央对地方的转移支付弥补（图7.2）。

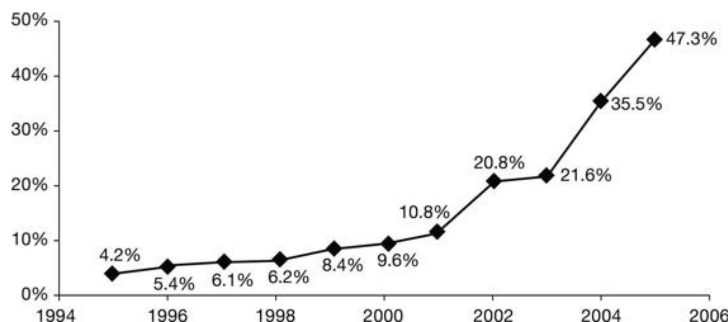


图7.2 一般性转移支付系数（1995~2005）

资料来源：楼继伟：《中国三十年财税改革的回顾与展望》，见中国经济50人论坛编：《中国经济50人看三十年》，北京：中国经济出版社，2008年，第341页。

注：一般性转移支付系数表示中央政府一般性转移支付规模对地方政府标准财政收支缺口的满足程度，即一般性转移支付额/（地方政府标准财政支出-地方政府标准财政收入）。

2.转移支付结构不断优化

近年来，中央财政致力于控制专项性转移支付的增长，加大财力性

转移支付的力度，使财力性转移支付比重大幅上升（图7.3）。

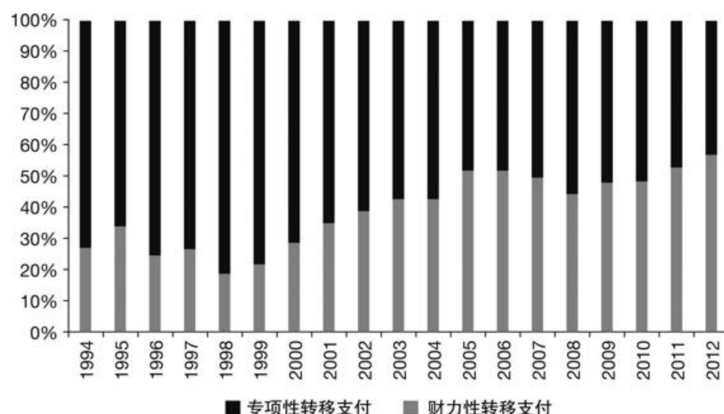


图7.3 转移支付的结构（1994~2012）

资料来源：《中国财政年鉴》，北京：中国财政杂志社，各年。

3.公共服务均等化效果日益明显

总体上看，财力性转移支付一般都考虑了各地的财政困难程度而进行了规范化分配，专项性转移支付也对民族地区及财力薄弱地区给予了倾斜，转移支付在均衡地区间公共服务能力方面的效果较为明显。这实际也加强了各级政府财力与事权（支出责任）之间的匹配（图7.4）。

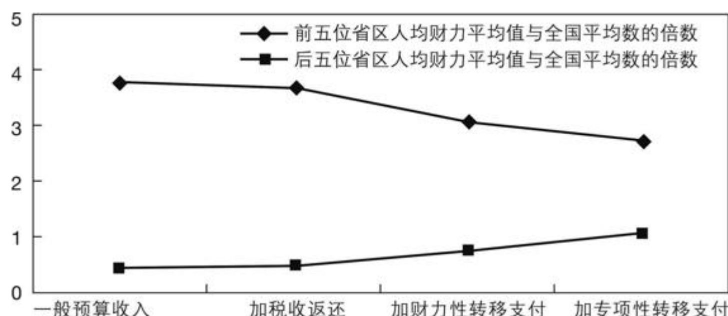


图7.4 2005 年转移支付的均等化效果

资料来源：楼继伟：《中国三十年财税改革的回顾与展望》，见中国经济50人论坛编：《中国经济50人看三十年》，北京：中国经济出版社，2008年，第342页。

7.4 新世纪完善财政体系的课题

7.4.1 实现向公共财政制度的转变

财政的原始含义，本来就是“公共部门的财务”，但在计划经济体制下，无论公共部门还是私人部门都在全能政府统辖之下，财政也成了囊括这两个部门的所有财务活动的巨大系统，在这种体制下，管理国有企业的筹资和投资事务的“生产性财政”或“建设性财政”，成为财政部门的主要职能。这意味着政府仍然掌握着过大的配置经济资源的权力。

直到1990年后期，虽然经过了20多年的改革，中国财政系统依然保留了计划经济下财政体系的许多特征，引致了一系列消极的后果。首先，继续将大量财政资源投入竞争性领域的国有企业和各种“形象工程”“政绩工程”。与此相对应的是，政府缺乏足够的资源来支持在公共安全、义务教育、公共卫生等方面的公共服务。例如，由于缺乏必要的资金支持，直到21世纪初，中国的大部分农村没有普及法律所规定的九年义务教育。2003年的一场SARS（“非典”）暴露了公共卫生体系的严重状况。其次，正如我们在本书第4章4.2.1“传统国有企业制度的主要特点”里已经谈到过的，在竞争性部门，国有企业并不具有非国有企业那样的市场适应性和竞争力。即使有些国有大企业能够获取巨额盈利，往往也是凭借垄断地位或者政府的“政策倾斜”获得的。显然，这样的配置实际上是社会资源的浪费。

针对这种情况，财政应当回归“公共财政”的呼声在社会上和政府中逐渐响起，然而，从理念的提出到被官方认可，并最终由中央层面把表述上的“框架”“形态”等归结为“体系”，则经历了相当长的时间。[21]2000年，国务院领导正式提出“建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架”的目标。“建立公共财政的初步框架”的首要任务，是“进一步调整和优化财政收支结构，逐步减少盈利性、经营性领域投资，大力压缩行政事业经费，把经营性事业单位推向市场，将财力主要用于社会公共需要和社会保障方面”[22]。为此，国家财政要顺应政府职能转变的需要，进一步调整和优化支出结构，逐步规范公共财政支出范围；要逐步退出一般竞争性领域，逐步减少对企业的经营性发展项目、应用性研究项目的资助，增加对教育、科技、卫生、公共安全、社会保障、基础设施建设等的保障力度（图7.5）。

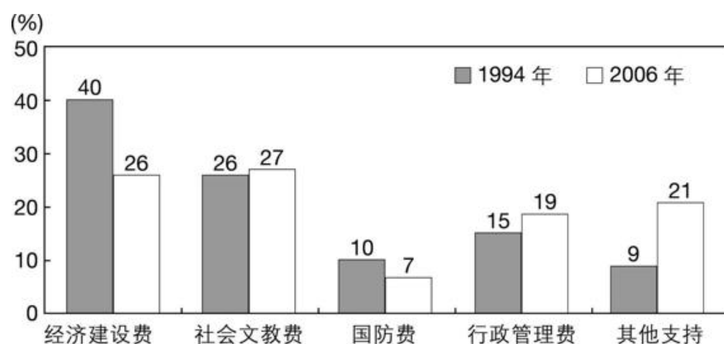


图7.5 财政支出结构的优化

资料来源：《中国统计年鉴》（2007）。

基于为公共物品的供给筹措资金的职能，公共财政制度应具有以下特征：

（1）公益性。公共财政制度以满足公共需要为目标，不应从事市场活动和追逐利润。若公共财政追逐利润，就会出现与民争利和权力寻租现象，扰乱公平竞争秩序，干扰甚至破坏市场经济的正常运行，财政资金也会趋向高利润项目而导致公共领域投资不足。

（2）公平性。市场经济的本质特征之一是平等竞争。公共财政制度在政策上，必须平等地对待不同社会地位的公民和不同所有制的企业，为他们提供平等的财政环境。而不能针对不同的社会集团、阶层、个人以及不同的经济成分，制定不同的财税法规和政策。

（3）规范性。公共财政要把公共管理的原则贯穿于财政工作的始终，管理要规范和透明。一方面政府的财政活动必须依法进行；另一方面人民代表大会和其他执法机关要对法律法规的执行进行强制保障，社会公众得以真正约束和监督政府的财政活动，才能确保其符合公众的利益。

（4）透明性。在公共财政体系中，必须保证作为委托人的社会公众即纳税人对作为代理人的政府行政机关进行严格的监督。“阳光是最有效的消毒剂。”有关政府收支信息，如预算、税法等的公开透明，就成为实施这种监督的最重要的前提。

为了实现向公共财政的转变，在以下方面采取了进一步的改革措施。

1.财政国库管理制度改革

在计划经济时期，财政收支采取中央统收统支的办法。改革开始以后下放了财权，各种财政支出首先由国库拨付给预算单位，然后由预算单位按照预算支付。这样，各单位都建立了自己的金库，并有收入和支出的权力。这种体制弊病很多，削弱了财政监管，也容易滋生腐败。

为了建立国库集中支付制度，首先进行了“收支两条线”改革，建立收入与支出权力分离的体制。1998年6月19日，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《财政部、国家发展计划委员会、监察部、公安部、最高人民检查院、最高人民法院、国家工商行政管理局关于加强公安、检察院、法院和工商行政管理部门行政性收费和罚没收入收支两条线管理工作的规定》的通知，要求所有行政事业性收费都要收支脱钩，并逐步纳入预算。“收支两条线”管理改革，从收入的角度看，要做到“取之合法、规模适当、收缴分离、纳入预算”，防止乱收、滥罚及坐收坐支；从支出的角度看，要实行“收支脱钩”，执收单位上缴收入不再与其支出安排挂钩。在公共财政体制框架建设的过程中，在公安、环保、工商、计划生育等执法部门实行“收支两条线”改革尤其重要。

在“收支两条线”改革的基础上，2001年中国政府推出国库集中支付制度改革，也就是将在行政性分权改革中形成的以多重账户为基础的分散预算收付制度，改造为以国库单一账户为基础，所有资金交拨都由国库集中收付的现代国库管理制度。2001年，国务院批准了财政部和中国人民银行提出的《财政国库管理制度改革试点方案》，同时，在水利部、科技部、法制办、财政部、中国科学院、国家自然科学基金会6个中央部门进行了试点。至2008年，实施国库集中支付单位级次、数量和预算资金范围已经扩大至所有中央部门及所属1万多个基层预算单位。中央级一般预算资金、政府性基金及国有资本经营预算资金全部实行国库集中支付，并将改革逐步扩大到部分中央补助地方专项性转移支付资金。至2008年底，绝大多数中央预算部门已经在本级推行了“公务卡”改革试点，并向中央二级预算单位及下级延伸，进一步规范和减少现金支出，扩大国库集中支付范围。

2.进行部门预算制度改革和完善人民代表大会对财政预算的监督

公共财政处理的是公共资源的配置问题，理应受到公众通过他们的代表机构进行的严格监督。因此，产生于英国的议会监管的预算制度，逐步为世界各国所模仿和采用。由此而形成的各国预算制度，尽管具体形式和做法有所不同，但编制和执行的透明性、法治性等基本原则都是相同的，各国的预算编制、执行、监督和决算等基本程序也大致相同。[23]中国当前预算编制过程中的突出问题是透明度不高和法治性不强。加强预算透明度和法治性的关键并不是立法，而是法律的贯彻执行。早在1994年，全国人大八届第二次会议就审议通过了《中华人民共和国预算法》。这部法律对预算管理职权、收支范围、预算编制、预算审查和批准、预算执行和调整等方面提出了要求。然而，各级人大对政府预算的监督和控制力度仍然很弱。具体表现在，预算编制过程仍然很不透明，送交人大审议的预算草案科目太粗，人大的预算审查很难触及实质性问题，因而也就很难提出具体的修正意见。

加强人民代表大会的预算监督需要从两个方面进行：一方面是各级人民代表大会及其常务委员会认真肩负起自己的代表责任，做好监督工作；另一方面是各级政府的财政部门要自觉地把预算的编制、执行和决算过程置于人民代表大会及其常务委员会的监督之下。

为了使部门的预算内外资金按规范统一的标准在部门预算中完整地得到反映，1999　　年下半年，财政部门开始进行部门预算制度改革。2000年，将教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部4个部门的预算上报全国人大审议。2001年，提交全国人大审议的国务院所属部门的部门预算增加到26个，预算内容进一步细化，形式进一步规范。2002年，中央各预算单位都按规范的标准和新的政府收支分类进一步细化了预算编制。通过对部门预算内、外各项财政资金和其他收入的统一管理，提高了各部门收支的透明度。同时，地方的部门预算改革也加快了步伐。部门预算改革正向规范化的方向迈进。要求省级、地（市）级财政要对公安、法院、工商、环保、计生等部门实行部门预算。省级财政

要尽可能扩大实行部门预算的范围，地（市）级财政要为扩大部门预算改革范围作好准备。2015年，要求全面编制政府全口径预算，将政府所有收入全部纳入预算管理。

按照编制部门预算的要求，财政部还要求各部编制政府采购预算和制定集中采购目录，实行集中采购。进一步制定政府采购的相关实施办法，提高政府采购工作的法治化水平。同时扩大政府采购资金直接拨付的范围，推动政府采购公开招标制度的实行，做到政府采购管理部门和政府采购执行单位相分离，并加强对政府采购的检查和审计。2001年全国政府采购金额为653亿元，此后不断扩大，2015年首次突破2万亿元，占全国财政支出和GDP的比重分别达到12%和3.1%。[24]

需要指出的是，部门预算改革以及与之相配套的国库集中支付制度、政府采购制度改革的目的是解决公共产品供给过程中的监督问题。为了实现公共产品的有效供给，还必须解决社会公众对公共产品的偏好显示问题。因此，有必要改革和完善人民代表大会制度，加强人民代表大会作为立法机关在政府预算制订和执行过程中的实际权力，最终实现政府预算的法治化。

7.4.2 改善政府间财政关系

根据财政联邦制的基本原理，中央财政和地方财政各自的职责应当以它们提供的公共物品的受益范围来划分。中央政府负责提供全国性公共物品，如收入再分配、宏观调控等；而地方政府则应负责提供受益范围有限的地方性公共物品，如地方行政服务、治安等。现行财税体制中各级政府的事权划分不合理。基层政府特别是县乡两级，承担着许多全国性的公共服务责任，包括普及九年义务教育、公共医疗卫生，担负着沉重的支出责任，却没有相应的收入来源。沉重的责任与不充分的收入来源的结合，造成了公共服务水平的巨大差异。

1994年的财税改革没有改变中央、地方两级政府之间的事权（支出责任）划分，虽然以后进行了多次微调，但大多是由中央和地方共同负担，这不但没有解决基层政府收入来源和支出责任不匹配的问题，还造成了行政效率的降低。2006年中共十六届六中全会提出要“进一步明确中央和地方的事权，健全财力与事权相匹配的财税体制”。财政部的负责官员也指出，支出责任的划分是与中央、地方政府职能的划分联系在一起的，而职能的划分应按照适宜性、受益范围等原则进行明确界定。各级政府自有收入与支出责任之间的缺口应由政府间转移支付制度解决。从目前情况看，“有必要对政府间财政关系进行一次基础性的改革，其中的根本是科学合理地划分中央与地方的政府职能。”[25]比如说，世界上没有其他任何一个国家把社会养老保险划为地方事务，但中国却由地方管理，因而造成了某些混乱的局面。需要把现在由地方政府承担的社会保障事权上收，划为中央事务。对此，英国经济学家侯赛因（Athar Hussian）和斯特恩（Nicholas Stern）进行了详细分析。[26]他们指出，

中央政府在向地方政府转交社会保障、基础教育、卫生医疗和公共安全的支出责任的同时，仅为这些服务提供了相当有限的资金。地级市和县级市负责社会保障方面的所有支出，包括养老金、失业保险和其他收入救济及福利项目。县和乡一起负责提供农村人口的基础教育和公共卫生。这两级政府占教育方面预算支出的70%，卫生方面支出的55%。为改善政府间财政关系，他们提出了三个方面的选择：一是改革转移支付制度，以确保每一级政府都有足够的财力提供一定质量的基本公共服务；二是重新分配融资责任，将为基本公共服务提供资金的责任从下级政府转移到上级政府；三是在各级政府税收协调所允许的范围内，扩大较低级次政府的征税权。

这种政府间关系的失衡造成了很严重的问题：一方面公共服务的质量和数量得不到保障；另一方面，地方政府也就有了“广开财源”的冲动和理由，表现在“乱收费”屡禁不止和变相借债[27]等方面。地方政府债务，尤其是隐形债务的潜在风险很大，主要表现在：规模庞大、结构分散、隐蔽性强、透明度差；缺乏统一口径、缺少预警体制、缺乏统一的统计数据。另外，地方政府债务问题违约率高、负作用大，缺乏统一管理，呈现加速倾向。[28]

2008年全球金融危机爆发后，为刺激投资，扩大内需，由国务院批准，财政部代地方政府发行了2 000亿元债券。由于债券冠以地方政府名称，所以被媒体视为地方政府债券[29]融资即将放开的信号。2009年4月3日，简称“09新疆01”的新疆维吾尔自治区政府债券（一期）在上海证券交易所上市，标志着“地方债”正式进入资本市场。根据中央政府规定，此次发行的地方债券所融得资金主要安排用于中央投资地方配套的公益性建设项目及其他难以吸引社会投资的公益性建设项目，包括“三农”、民生等各项财政支出。地方政府债券预算管理办法和国库集中收付制度将有效监管资金用途，抑制地方政府计划外支出行为。

允许地方政府根据地方的发展规划发行债券补充地方财力，有助于地方政府更加灵活地筹集资金，增强自主发展的能力。但是与此同时，必须加快我国社会主义民主政治建设，使地方人大对地方政府行政行为的监督更加有力和有效。否则，如果地方政府发行债券行为缺乏严格的约束，地方政府过度举债甚至有可能导致一定范围的财政危机。这是必须注意防止的。

7.4.3 其他税费改革

1.实现增值税由生产型到消费型的转变

增值税是中国目前税收体系中最重要的税种。增值税的转型改革主要围绕两个方面进行：一是由生产型增值税转为消费型增值税，二是扩大增值税覆盖范围。此前，增值税改革进展不快，考虑的主要问题是对财政收入的影响。1994年中国财政改革时之所以采用生产型增值税，主

要是从保证财政收入着眼的，因为生产型增值税较之消费型增值税更有利于提高财政收入，但由于生产型增值税对设备投资所含进项税金不予抵扣，存在对资本品重复征税的问题，对企业投资的积极性也有抑制作用，业界和学术界都一直呼吁向消费型增值税转型。

2004年7月，中央政府在东北地区的装备制造业等八大行业实行了由生产型增值税向消费型增值税转型的改革试点，允许企业新购进机器设备所含的增值税进项税额在企业增值税税额中扣除。自2007年7月起，中部6省26个老工业城市的八大行业也纳入了增值税转型改革试点。2008年7月，试点范围进一步扩大到内蒙古自治区东部五个盟市和四川汶川地震受灾严重地区。2008年12月15日，国务院决定自2009年1月1日起在全国所有地区、所有行业推行增值税转型改革，并修订了《中华人民共和国增值税暂行条例》。主要内容包括：允许企业抵扣新购入设备所含的增值税，同时，取消进口设备免征增值税和外商投资企业采购国产设备增值税退税政策，增值税小规模纳税人由4%和6%的征收率统一降低至3%，矿产品增值税税率由13%恢复到17%。

2.从营业税全面改为增值税

营业税是我国的第三大流转税税种，其课征对象主要是服务业。营业税征收制度主要是按照营业额征税，因此造成的弊端很大，重复征税及过重税负遏制了在中国增长模式转型中亟须发展的服务业的发展。

关于营业税的改革，在21世纪初，财政学界的共识是："随着增值税征收范围的扩大，增值税将取代营业税，但是目前营业税完全转变为增值税的时机还不成熟。"[30]但随着经济转型的要求日益紧迫，2011年，经国务院批准，财政部、国家税务总局联合下发营业税改增值税试点方案。从2012年1月1日起，在上海交通运输业和部分现代服务业开展营业税改征增值税试点。自2012年8月1日起至年底，国务院将扩大营改增试点至8省市；2013年8月1日，"营改增"范围已推广到全国试行，将广播影视服务业纳入试点范围。2014年1月1日起，将铁路运输和邮政服务业纳入营业税改征增值税试点，至此交通运输业已全部纳入营改增范围；2016年3月18日，国务院常务会议决定，自2016年5月1日起，中国将全面推开"营改增"试点，将建筑业、房地产业、金融业、生活服务业全部纳入"营改增"试点，至此，营业税退出历史舞台。"营改增"统一了服务业和制造业的税制，打通了增值税抵扣链条，取消了重复征税，有助于降低税负。这是自1994年分税制改革以来，财税体制的又一次深刻变革，将鼓励分工深化，促进社会分工协作，提高市场效率，使我国财税制度更加符合市场经济的发展要求。

3.农村财税改革

2000年，针对农民种地有关税费项目多、负担重等问题，按照中央统一部署，农村税费改革在安徽省进行了试点。截至2003年，农村税费改革试点在全国范围内全面铺开。第一阶段的改革重点是正税清费，农

民除缴纳不超过7%的农业税和1.4%的农业税附加外，不再承担其他费用。

2004年开始，中共中央和国务院进一步提出“五年内取消农业税”。2005年12月，全国人大常委会正式作出决议，废除了《中华人民共和国农业税条例》，这标志着具有2600年历史的以土地田亩为税基的农业税正式退出历史舞台。农村税费改革进入了综合改革阶段。

目前，农村综合改革正在围绕三个方面的问题进行。其中，乡镇机构改革主要围绕转变乡镇政府职能和精简机构人员展开。农村义务教育改革主要是将农村义务教育经费纳入公共财政保障范围内，2008年底，全国农村义务教育已经全部免除了学杂费和教科书费。县乡财政管理体制改革则主要围绕“省直管县”和“乡财县管”展开，到2008年底，全国已有24个省实行“省直管县”，29个省实行“乡财县管”。[31]

4.实现内外资企业所得税统一

长期以来，所得税的征收按照企业性质适用于不同的法规，统一内外资企业税率的呼声很高。2007年3月，历经10多年波折后，新的《中华人民共和国企业所得税法》经全国人大审议通过，终于在WTO过渡期后的第一年实现了内外资两套企业所得税法的合并。

尽管在内外资企业税率上实现了统一，新的企业所得税法仍然存在一些不完善的地方。例如，国内各地区之间税负不均，企业所得税的税基表述还存在模糊之处，新法过渡期内优惠政策有待清理等。为了解决这些问题，还需要根据实际操作中的问题对实施细则加以修改。

5.完善消费税制度

消费税的征收应当本着鼓励节约资源、促进环境保护、合理引导消费和间接调节收入分配的原则。2006年4月，财政部对消费税税率和税目进行了一次较大调整，新增了高尔夫球及球具、高档手表、游艇、木制一次性筷子、实木地板等项目。除此之外，2008年底，修订了《中华人民共和国消费税暂行条例》，对部分消费品的征收环节、计税办法和税率进行了调整完善。修订内容主要包括两个方面：一是根据其上位法，将1994年以来已经实施的政策调整内容体现到修订后的细则中；二是与增值税实施细则在销售和有偿转让的定义、外汇销售额的折算、价外费用、纳税义务发生时间等规定进行衔接，保持一致。

6.开征燃油税

燃油车辆的使用需要占用大量稀缺的土地等社会资源，产生大气污染和温室效应，具有很大的负外部性。因此，当今世界负责任的国家无不对燃油课以重税（税率可以高达100%~200%），以促进资源的节约和环境的保护。但是中国一直沿袭计划经济的传统，对作为生产资料的燃油实行低税负政策，以至中国成为世界上燃油税负最低的国家之一。

对于人均占有石油和土地数量大大低于世界平均水平的中国来说，这是极其不利的；对于耗费燃油较少的国民来说，也是很不公平的。所以社会上有识之士多年来一直呼吁开征税率较高的燃油税。

为响应上述呼吁，自2009年以来，中国决定实施成品油税费改革，取消原在成品油价外征收的公路养路费、航道养护费、公路运输管理费、公路客货运附加费、水路运输管理费、水运客货运附加费等六项收费，逐步有序地取消政府还贷二级公路收费；同时，将汽油消费税和柴油消费税作了一定幅度的提高。开征燃油税的做法是通过将各种养路费加到油价中，将每辆汽车所需要缴纳的养路费转换成税费。这意味着规范“预算外收入”，统筹规范行政事业性收费。更重要的是，它意味着实现了政府运用税收手段弥补由燃油使用的负外部性造成的社会成本，引导燃油消费者节能减排。但在实施中，有关部门一味强调“不增加车主的负担”，从而减弱了补偿外部效应、鼓励节约资源、保护环境的效应。

[1]1215年，英国国王约翰在贵族的压力下被迫签署了《大宪章》，宪章规定，国王不得随意征收税金和贡金，如需征收，必须召开“大议会”，征求“全国公意”。

[2][日]井手文雄：《现代日本财政学》，北京：中国财政经济出版社，1990年，第173页。

[3]“有益物品”在市场经济里有可能“未被充分生产”（under-produced）或者“未被充分消费”（under-consumed），这主要是由于消费者的短视行为，即他们更重视短期效益最大化，而不愿意消费能带来远期效益的物品。

[4]世界银行对税和费作了如下区分：“税收是无偿性和强制性的支付，它主要由中央政府征收；而使用收费则是为公共部门所提供的特别商品和服务而进行的支付，它主要由国有企业和地方政府征收。”在中国“费”的用法较这里所说的使用费要宽泛得多，凡是非税法规定的政府行政收款往往都被称为“费”。见世界银行：《1988年世界发展报告：以恰当的公共财政政策促进稳定和发展》，北京：中国财政经济出版社，1988年。

[5]《经济与管理大词典》，北京：中国社会科学出版社，1985年，第422页。

[6]梅森堡：《苏联国民经济中的价格形成》，北京：财政经济出版社，1956年。

[7]财政部经国务院批准，1973年将原来对工商企业征收的工商统一税及其附加、城市房地产税、车船使用牌照税、盐税、屠宰税合并为工商税。

[8]“比例分成、三年不变”的具体办法是：将地方收入分为三类，即地方固定收入、从企业的分成收入和商品流通税等调剂分成收入。地方财政的收支范围、收入项目和分成比例确定以后三年不变。

[9]周太和等：《当代中国的经济体制改革》，北京：中国社会科学出版社，1984年，第457页。

[10]转引自亚洲开发银行（1996）：*From Centrally Planned to Market Economies*: *The Asian Approcach*， Vol.2, Oxford University Press, p.123。

[11]叶振鹏、梁尚敏主编：《中国财政改革二十年回顾》，北京：中国财政经济出版社，1999年。

[12]这个问题是拉迪（Nicholas Lardy）教授在1987年最先提出的。他指出，中国财政承包制下各级政府的财政收入分成，实际上是寻租社会的政治经济学所说的“租金”（rent）。他说，利润和税收分成制的推广，鼓励了地方政府寻求租金（rent-seeking）控制和实行地方保护主义。见拉迪1987年12月28~30日在芝加哥举行的美国经济学会（AEA）年会讨论“经济改革的比较战略”时宣讲的论文：《中国经济体制再造》，载《经济社会体制比较》，1988年第2期。

[13]对中国改革过程中市场被“切块、切条、切丝、切末”“市场割据”和“诸侯经济”现象的批评。见《吴敬琏论改革基本问题》I：《论竞争性市场体制》，第7章。

[14]一些外国学者甚至把中国的财政“分灶吃饭”和“财政大包干”体制与18世纪法国国王路易十五时代的“包税制”（tax farming)相类比，认为它是一种极不利于统一市场形成和工商业发展的财政制度。见World Bank:“The Management and Organization of China's State Owned Enterprises”； Economist（《经济学人》），载《中国经济》特稿，1987年8月1日。

[15]在市场经济的公共财政理论中，财政部门为公共服务提供财政支持被看作政府的“支出责任”，但在中国，由于计划经济的传统，它被称为“事权”。

[16]中国在财政问题讨论中习惯使用的“事权”一词，在现代财政学中，通常称为“支出责任”。

[17]转引自楼继伟：《中国三十年财税改革的回顾与展望》，见中国经济50人论坛编：《中国经济50人看三十年》，北京：中国经济出版社，2008年，第330~331页。

[18]载《中国经济时报》，1998年11月2日。

[19]时任财政部部长项怀诚于2002年3月6日在第九届全国人民代表大会第五次会议上《关于2001年中央和地方预算执行情况及2002年中央和地方预算草案的报告》，载《财经时报》，2002年3月7日。

[20]《收费罚款今年起统交国库“预算外收入”终结》，载《财经时报》，2003年1月3日。

[21]刘克崮、贾康主编（2008）：《中国财税改革三十年：亲历与回顾》，北京：经济科学出版社，第434~437页。

[22]《李岚清副总理在省部级财政专题研究班开班式上的讲话》，新华社，2000年11月20日北京电。

[23]张馨主编：《构建公共财政框架问题研究》，北京：经济科学出版社，2004年，第102页。

[24]数据来源：财政部国库司。

[25]楼继伟：《中国三十年财税改革的回顾与展望》，见中国经济50人论坛编：《中国经济50人看三十年》，北京：中国经济出版社，2008年，第344页。

[26]侯赛因和斯特恩：《中国的公共财政、政府职能与经济转型》（为2006年6月中国财政部和世界银行共同主办的“公共财政与和谐社会”国际研讨会提交的论文），见《比较》第26辑，北京：中信出版社，2006年。

[27]一般财政联邦制国家允许地方政府通过发行债券融资来从事地方事业发展。我国从防止财政风险的角度，未实施这一制度。《中华人民共和国预算法》也明令禁止地方政府发债券。

[28]魏加宁：《中国地方政府债务风险与金融危机》，载《商务周刊》，2004年第5期。

[29]地方政府债券是指某一国家拥有财政收入能力的地方政府及地方公共机构发行的债券。发行地方政府债券所融得资金一般用于交通、通信、住宅、教育、医院和污水处理系统等地方性公共设施的建设。地方政府债券一般也以当地政府的税收能力作为还本付息的担保。地方政府发债有两种模式：第一种是地方政府直接发债；第二种是中央政府发行国债，再转贷给地方。

[30]许善达等：《中国税权研究》，北京：中国税务出版社，2003年9月。

[31]国务院农村综合改革工作领导小组办公室（2008）：《公共财政覆盖农村的新举措》，见谢旭人主编：《中国财政改革三十年》，北京：中国财政经济出版社，2008年，第196~198页。

第8章
对外开放

中国在20世纪70年代后期着手进行国内经济体制改革的同时，启动了从内向型经济到外向型经济的转变。经过30多年的改革开放，中国已经连续多年成为吸引外商直接投资最多的发展中国家，并成为居世界第2位的贸易大国。对内改革与对外开放相互促进，推动了中国经济的高速增长。在2001年11月中国正式加入世界贸易组织（WTO）以后，中国进入一个全面建设开放经济的新境界。

8.1 中国从内向型经济到外向型经济的转变

在当代世界中，任何一个国家都不可能完全闭关自守而不与别的国家发展经济往来。以何种方式处理对外经济关系，就成为所有国家经济体制的重要组成部分。在不同国际贸易理论的基础上，形成了国与国之间有差别的对外经济政策。在过去30多年中，中国对外经济战略所经历的，正是从内向型经济到外向型经济的转变。

专栏 8.1 国际贸易理论的演进

国际贸易理论滥觞于16世纪的重商主义。几百年来，国际贸易理论的两大派别——自由贸易理论和保护主义理论不断发展，演化出不同的贸易政策。

自由贸易理论肇始于斯密的《国富论》。他指出了贸易的互利性，认为一个国家必须在某种商品生产上具有某种绝对优势，才能参与国际贸易。李嘉图（David Ricardo, 1772~1823）提出了比较优势理论（Comparative Advantage Theory)，为国与国之间的自由贸易奠定了理论基础。比较优势理论指出，拥有某种绝对优势并不是一个国家参与国际贸易的前提，只要各国专注于生产并出口在国内具有比较优势的商品，进口其具有比较劣势的商品，所有贸易参与国的福利都会比不进行贸易时得到提高。1935 年，瑞典经济学家赫克歇尔（Eli F. Heckscher, 1879~1952）和俄林（Bertil Ohlin, 1899~1979）提出要素禀赋理论（Factor Endowments Theory），认为各国应从事专业化生产并出口那

些密集使用本国相对丰富的生产要素的产品，进口那些密集使用本国相对稀缺的生产要素的产品。

1954年，里昂惕夫（Wassily W. Leontief, 1906~1999）在运用投入产出表对比较优势理论进行实证时，发现美国出口的是劳动密集型产品而进口的是资本密集型产品，因而提出了“里昂惕夫悖论”（Leontief Paradox)。经济学家在尝试对“里昂惕夫悖论”作出解释时发现，作为决定国家比较优势重要要素的人力资本（即人的知识和技能），并不完全是一种天然禀赋，而是可变的。这一发现推动了古典静态比较优势理论向动态比较优势理论发展，进一步奠定了现代自由贸易理论的基础。

传统自由贸易理论有两个重要假设，一是市场是完全竞争的；二是不存在规模经济。20世纪70年代和80年代，经济学家发现这两个重要假设在现实中并不成立。美国经济学家克鲁格曼在不完全竞争和规模经济这两个假设下提出，政府的适当干预可以为本国企业赢得竞争优势。这一理论又被称为新贸易理论。

1990年，美国的波特在其名著《国家竞争优势》中提出了国家竞争优势理论（也称“钻石理论”），认为一国兴衰的根本原因在于其主导产业能否在国际市场上取得竞争优势，而竞争优势又取决于生产要素、国内需求、相关和辅助性产业，以及企业的战略结构与竞争等四大基本要素。波特认为，初级生产要素的重要性越来越低（当然，初级生产要素对农业和以天然产品为主的产业还是非常重要的），高级生产要素对获得竞争优势具有毋庸置疑的重要性。高级生产要素很难从外部获得，必须自己来投资创造。另外，政府的作用和可遇而不可求的机会是“钻石模型”中两个重要的辅助性因素。政府扮演好自己的角色，可以成为扩大国家竞争优势的力量。

贸易保护理论始于1581年英国的斯塔福（William S. Stafford, 1554~1612）提出的早期重商主义的观点，即贵金属的多寡决定一国财富的多少，导致贵金属流出的主要渠道是进口，因此，运用政府的力量实现多出口少进口，是增加一国财富的基本策略。晚期重商主义被称为贸易差额论，代表人物是英国的孟（Thomas Mun, 1571~1641），他提出增加国家财富最重要的手段是增加本国商品的出口和减少消费品的进口。

18世纪末和19世纪初，美国的汉密尔顿（Alexander Hamilton, 1757~1804）和德国的李斯特（Friedrich List, 1789~1846）先后提出了幼稚产业保护理论，认为落后国家的新兴工业在初创阶段竞争力低下，必须给予保护，才能避免因来自发达国家的竞争而夭折。

国际贸易理论中还有一个不可忽视的派别，那就是最早由阿根廷经济学家普雷维什（Rual Prebisch, 1901~1986）提出，并由埃及经济学家阿明（Samir Amin)和巴西经济学家多斯桑托斯（Theotonio Dos Santos)所发展的“中心-外围”（core-periphery)论。该理论把世界分为由发达国家构成的中心体系和由发展中国家构成的外围体系，两者在经济发展中处于不平等的地位：（1）在经济发展的自主性上，中心国家处于主宰地位，外围国家处于依附地位；（2）在经济发展的结构上，中心国家生产和出口制成品，进口原料、燃料和农产品等初级产品，外围

国家则正好相反；（3）中心国家几乎独占技术进步带来的利益，而外围国家则难以分享。他们认为，造成这种不平等的原因主要为传统的国际分工体系导致外围国家经济结构的单一性和出口生产的被动专业化，以及外围国家贸易条件的恶化。基于该理论，他们主张发展中国家只有采取贸易保护政策，才能求得经济的自主发展和政治上的真正独立。

根据王厚双主编的《各国贸易政策比较》（北京：经济日报出版社，2002年）等资料编写。

8.1.1 发展中国家对外经济关系的基本类型

第二次世界大战结束以后，世界上出现了大量新兴的独立国家。它们由于正在努力实现工业化和现代化，所以被称为发展中国家。利用对外经济关系来实现发展，是其发展战略的重要组成部分。从对外经济关系的角度看，发展中国家的经济政策可以分为内向型和外向型两大类型。其中，内向型又可以分为低级形态的闭关自守型和高级形态的进口替代型两个子类；外向型则可以分为低级形态的出口导向型（相对开放）和高级形态的完全开放型两个子类。其中，完全开放型意味着国内外市场完全打通，对外经济关系高度市场化（表8.1）。

进口替代（import substitution)战略和出口导向（export oriented)战略都是后进国家在追赶先进国家时采取的工业化战略。这两种对外经济战略在配套政策，主要是贸易保护政策和汇率政策上有着各自鲜明的特点（表8.2）。

表8.1 对外经济关系的分类

	内向型	外向型
高级形态	进口替代	完全开放
低级形态	闭关自守	出口导向(相对开放型)

表8.2 两种对外经济战略的配套政策

	进口替代	出口导向
贸易保护政策	高度保护	适度保护
汇率政策	本币高估	本币低估

具体来说，进口替代的基本做法是：根据历年进口数量，确定具有庞大国内市场的进口产品。然后，鼓励本地生产者运用引进的技术进行生产。最后，通过设置关税和非关税壁垒同时辅之以本币高估的外汇政策，用政府优惠政策降低国内生产者的高额创业成本，使目标工业的投资者有利可图，使本国生产的产品取代进口品。

出口导向战略着眼于在政府适度扶持下，促进本国具有比较优势的

产品赢得国际市场。它的主要做法是：第一，通过周期性进行本国货币贬值，维持一个使国内生产者在国际市场出售农产品、制成品和劳务时有利可图的低汇率；第二，对某些出口产品提供补贴，引导生产者在扩大出口能力方面进行投资，同时以免税、出口退税、零部件进口税返还、降低利率，以及其他办法补偿出口商，帮助其克服进入国际市场的障碍；第三，采取“适度”而非“高度”保护的对外贸易政策。即避免对进口产品实行高度保护性关税或进行数量限制，使国内企业不至于由于过度保护而放弃开拓出口，转向价高利大的内销市场。

拉美国家最先开始踏上进口替代的道路。当阿根廷、巴西、哥伦比亚和墨西哥等国的幼稚工业在二战期间诞生后，为了保护本国的幼稚工业，它们系统地设置进口壁垒，限制美国进口品的竞争。这种做法后来被许多发展中国家所仿效。二战结束后，大多数新独立国家都走上了这条道路。然而，进口替代的工业化战略并没有获得预期的结果。例如，印度是一个严格执行进口替代战略的国家，但是经过20世纪50年代初到70年代初四个雄心勃勃的五年计划，它的人均GDP只比以前高出几个百分点。智利是另一个突出的事例。它在二战后实行强力国家干预下的进口替代工业化战略，但并没有提高工业化速度，反而使智利经济在20世纪70年代陷入山穷水尽的困境。1973年9月智利军政府上台以后，取消了进口限制，降低了关税税率。经过10多年起伏不定的转轨期，智利从1983年开始出现了稳定的强劲增长。1984~1994年的年平均经济增长率达到 6.4%，超过 1952~1970 年GDP年平均增长率（3.8%），也大大超过了其他拉美国家。

和前述国家采取进口替代战略相反，东亚一些国家则采取了出口导向战略，又称新重商主义战略。日本在二战后初期就采用了适度的关税保护和进口限制以及本币低估的政策来推进这一战略的实施，创造了高速增长的“日本奇迹”。随后在20世纪60年代，中国台湾、韩国和新加坡也在这种战略的支持下开始了高速经济增长。

为什么进口替代的工业化不能像预期的那样发挥作用呢？根据克鲁格曼（Paul Krugman）的分析，最重要的原因是：发展中国家制造业发展程度低下，通常是由于缺乏熟练的劳动力、企业家、管理人才和社会组织方面存在问题等多方面的原因造成的；贸易保护政策非但不能为这些国家的制造业创造出竞争力，相反会使这些部门和企业效率下降。而且，进口替代战略还会因为给予少数受到保护的精英企业获得垄断利润的特权，而使二元经济及收入分配不均和失业等问题加剧。[1]正因为此，进口替代的思路受到广泛的批评。

而作为外向型经济低级阶段的出口导向政策或新重商主义政策又为什么是必要的呢？新贸易理论指出，除了资源禀赋的比较优势外，规模经济对于一个国家能否从对外贸易中取得利益有至关重要的影响。出口导向的发展战略为新兴国家企业形成规模化生产能力、较高标准的生产效率提供了可能的途径。

不过，当发展中国家在成长壮大、规模经济已经获得以后，关税、汇率等保护措施由于妨碍了自由交换，就会从发展的动力变成阻力（表8.3）。在这种情况下，为了进一步从国际经济关系中取得利益，就要进一步对外开放，实现对外贸易和对外经济关系等其他方面的自由化。

表8.3 进口替代战略与出口导向战略的优劣比较

	进口替代	出口导向
优点	促使一个国家发展实现现代化所必需的广泛的技能。	1. 需求不受本国收入的限制； 2. 与外国生产者的竞争提供了强有力的市场检验； 3. 较高的竞争水平促进效率提高和产业现代化。
缺点	1. 贸易壁垒可能保护落后和鼓励腐败； 2. 贸易壁垒通常一经设置就难以消除； 3. 对产品的保护提高了使用者的成本并降低了该产品的竞争能力。	1. 有可能导致劳动密集型产品的专业化，削弱长期增长的潜力； 2. 发展出口市场可能并不容易； 3. 在出口以外的部门维持不发达水平。

资料来源：斯蒂格利茨：《经济学》，北京：中国人民大学出版社，2000年，第888~892页。

8.1.2 经济全球化的趋势

20世纪70年代以后，以贸易自由化、投资自由化为主要内容的经济全球化进程不断深化，成为世界经济发展的主要潮流。所谓经济全球化（globalization），是指商品、服务、资本与信息的跨国界流动不断增加，障碍逐渐降低和规模不断扩大，从而使各国间经济相互依赖程度日益加深的趋势。

经济全球化反映了生产力发展的内在要求。技术进步，特别是运输与通信技术的进步，大大降低了运输与通信的成本，从而使经济活动的市场半径大大扩展，资源配置得以从一国之内扩展到国际之间。跨国公司是全球化的主导力量，2007年，全球7.9万家跨国公司建立了79万家国外分支机构，其外国直接投资存量超过15万亿美元，全球外国子公司的附加值（总产值）约占全球国内生产总值的11%，雇员人数达到约8 200万人。[2]跨国公司在全球范围内配置其生产经营活动，以便增强自身的国际竞争力。

全球化条件下的国际经济环境具有以下特点：

第一，生产经营活动从纵向一体化趋于扁平化，企业的内部分工变为企业间的分工。相应于此，国家之间的分工从产业间分工变为产业链条内的分工，发展中国家的企业得以加入某些原来完全由发达国家的企业掌握的产业链。例如，一些美国公司将其呼叫中心、研发（R&D）等业务外包（outsourcing）到遍布世界的发展中国家，使发展中国家的企

业得以参与相关产业的业务活动。[3]

第二，跨国投资迅猛增长，2007年全球跨国直接投资流入量达到18 330亿美元，比1982年增长了约30倍；流出量达19 970亿美元，增长了约73倍。大东亚地区出现了明显的跨国产业梯度转移现象，劳动密集型生产活动从日本转向“四小龙”，再转到“四小虎”，再转到生产要素成本更低的其他发展中国家。

第三，各国对外国直接投资（foreign direct investment, FDI）的政策发生了根本转变，由以往限制为主转向鼓励为主。自 1992年到 2007年，超过100个国家调整了对外资的政策，转向更加有利于FDI进入的政策。双边投资协定从1980年的181个增加到2007年的2 608个，避免双重征税协定从1980年的719个增加到2007年的2 730个。

第四，随着国际贸易壁垒不断削减，国际商品贸易高速增长，1980~1995年平均增长率达到5.6%，服务贸易异军突起，1980~2007年平均增长速度达到8.1%，均高于同期世界经济增长速度，各国贸易依存度均呈提高趋势。

第五，产业内贸易、服务贸易的增长速度高于国际贸易整体增长速度，其在国际贸易中的比重持续提高。

第六，经济全球化的国际规则不断强化。以关贸总协定和世界贸易组织（GATT/WTO）为代表，将经济全球化规则从以往的货物贸易领域扩展到服务贸易、与贸易相关的投资措施、知识产权等多个领域，对成员的要求越来越严格，发展中国家以往用于保证出口导向战略成功的一些产业扶持政策，受到越来越多的约束，实施出口导向战略的难度相应增加。

8.1.3 中国对外经济发展战略的演变

中国是世界上文明出现最早的国家之一，历史上同世界各国有广泛的经济和文化交流。载入史册的“丝绸之路”就是中国对外开放的丰碑。但是从朱元璋在1368年称帝时起，明朝就把实施海禁作为基本国策，濒海民私“寸板不得下海”。16世纪，西欧国家开始了航海时代，但逐渐衰落的明朝却实行了更严厉的闭关自守的政策。到了清朝，继续实行严厉的闭关锁国政策，施行“海禁”，禁止船只、人员、货物的出入，把中国孤立于世界之外。直到西欧国家正处在产业革命高潮中的1793年，中国的乾隆皇帝在回答英国国王要求建立通商贸易关系的信函中还声称：“天朝物产丰盈，无所不有，原不借外夷货物，以通有无。”[4]明清两代几百年的闭关自守，把中国搞得贫困落后；而在这二三百年内，西欧封建制度瓦解，资本主义各国国内市场的形成和国际市场的开辟，极大地促进了生产力的发展，与中国经济的停滞不前形成了鲜明的对比。

1949年以来，中国对外经贸关系依次经历了五个不同的战略阶段。

1.1949~1971年：闭关自守

在中华人民共和国成立前后，中国领导人并没有设想要建立一个完全封闭的经济。但是1950年朝鲜战争的爆发和随后美国及其盟国对中国实施的封锁，使中国不得不与西方世界隔绝开来。1956年以后，适应国内经济的集中计划体制，按照列宁“对外贸易全部实行国有化”[5]的外贸垄断制的原则，建立了以国家高度垄断为特征的对外贸易体制，即由各行业建立的国营进出口总公司[6]统一经营所属行业的进出口业务；进出口按国家计划委员会下达的指令性计划进行，出口商品实行计划收购，进口实行计划调拨销售，由国家财政统负盈亏。在这种体制下，进出口贸易的功能被定位在“互通有无”和“调剂余缺”上。

1958年发动“大跃进”以后，特别是20世纪60年代初同苏联的关系恶化以后，中国领导人愈发强调“自力更生”，在国内鼓励各个地区建立“独立的经济体系”，在对外经济关系上更是进一步采取了闭关自守的政策。从那时起到20世纪70年代，对外贸易处于停顿不前的状态（表8.4）。

表**8.4** 中国对外贸易总额占世界贸易总额的比重（**1953～1977**）

年份	总额(亿美元)	占世界贸易的份额(%)
1953	23.7	1.5
1957	31.1	1.4
1959	43.8	1.9
1962	26.6	0.9
1970	45.9	0.7
1975	147.5	0.8
1977	148.0	0.6

资料来源：关贸总协定《国际贸易》，转引自N. Lardy1994: *China in the World Economy*（《世界经济中的中国》），Washington, D. C: Institute for International Economics, 1994, p.2。

2.1972~1978年：进口替代

到了“文化大革命”后期，中国在工业、技术、管理等各方面与工业化国家的差距变得愈来愈大。中国领导人意识到了长期闭关锁国的危险性，于是有了1972年与美国的关系松动和中日邦交正常化，并开始转向与西方国家发展贸易关系的政策。特别是在 1977~1978年的“洋跃进”[7]中，进口了许多套大型工矿设备，仅1978年一年，就签订了包括22个大型项目在内的78亿美元的化肥、冶金等成套引进项目合同。进出口贸易也有了比较快的发展。中国进出口贸易总额从1972年几乎可以忽略不计的63.0亿美元增长到1978年的206.4亿美元。但是即使在这时，中国发展对外贸易的目的仍然不是建设开放经济，而是希望通过进口替

代，建立“独立自主、自力更生”的经济体系。

3.1979~1993年：从进口替代转向出口导向

“文化大革命”结束以后，中国领导人总结过去的经验，深切地认识到闭关自守只会阻碍和损害中国经济的发展。邓小平说：“现在的世界是开放的世界。中国在西方国家产业革命以后变得落后了，一个重要原因就是闭关自守。建国以后……三十几年的经验教训告诉我们，关起门来搞建设是不行的，发展不起来。”[8]“历史的经验说明，不开放不行”，“你不开放，再来个闭关自守，五十年要接近经济发达国家水平，肯定不可能”。[9]

邓小平领导的对外开放采取的战略和20世纪70年代中期对外经济战略不同，不是进口替代，而是出口导向。在改革开放初期，中国领导人就为东亚地区的日本及中国香港、新加坡、中国台湾、韩国“四小龙”等发展外向型经济，推动整个经济高速成长的经验所吸引，决定采取出口导向的方针，充分发挥中国在劳动资源上的比较优势，以引进外资、发展劳动密集型产业、扩大制成品出口来带动本国经济的发展。但在1978~1993年期间，具体执行的政策实际上是进口替代与出口导向的结合，是一种逐步转向出口导向的过渡状态。

逐步转向出口导向的一个重要征兆是，同时实行双重汇率制度。在改革开放以前，中国一直实行外汇计划定价和计划分配的制度。和进口替代战略相配合，采取的是本币高估的政策。改革开放开始时，人民币的官定汇率处于1.5元人民币兑换1美元的高位。1980年10月，国务院决定允许国营集体企事业单位通过中国银行在人民币贸易内部结算价（2.80元人民币兑换1美元）±10%的浮动幅度内进行外汇调剂交易。这样就形成了官方市场和调剂市场并存的外汇市场双轨制。1985年以后，首先在深圳等特区，随后在其他省市普遍设立了外汇调剂中心。同时，允许外商投资企业通过外汇管理部门买卖外汇。调剂汇率也逐步放开。浮动幅度限制完全由调剂市场的供求情况决定。

4.1994~2001年：全面的出口导向

此后，外汇市场的双轨制通过两条途径向单一市场并轨：一是人民币的官方汇率逐步贬值。到1993年末，人民币官方汇率贬值为5.80元人民币兑换1美元。二是调剂市场的成交额占全国贸易外汇成交额的比重不断提升。到1993年末，该比率达到80%。

外汇市场和外汇汇率的双轨制，对外商投资企业投资环境的改善以及中国对外贸易和国民经济的发展起到了积极的作用。但是，这也导致了不平等竞争，并造成了巨大的寻租空间。这样，中国政府决定，1994年1月1日起实行单一的有管理的浮动汇率制，将官方汇率与调剂市场汇率并轨。官方汇率由1993年12月31日的5.80元人民币兑1美元大幅贬值为1994年1月1日的8.70元兑1美元。此后又将外商投资企业也纳入银行

的结售汇体系。

1994年的外汇改革意味着全面实行出口导向战略。这对20世纪90年代中后期中国出口的迅猛增长起到了积极的推动作用（图8.1）。

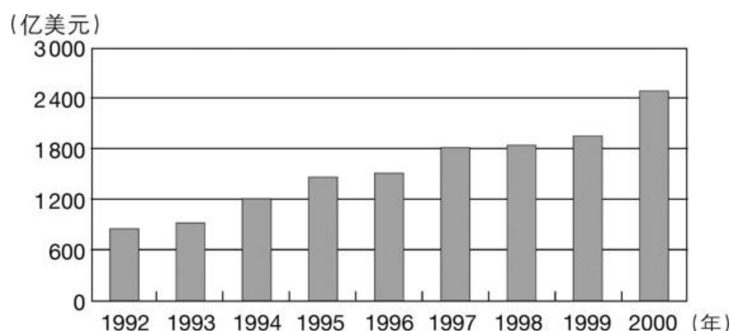


图8.1 中国出口总额（1992~2000）

资料来源：《中国统计年鉴》（2001）。

5.2001年加入WTO: 走向全面开放

中国原来就是世界贸易组织前身的关贸总协定的缔约国。1986年，中国提出恢复关贸总协定缔约国地位的申请。这一行动本身就意味着中国进一步向世界开放和融入世界经济体系的决心。在2001年11月正式获准加入WTO以前15年的谈判过程中，中国政府在多方面采取措施，如大幅度降低了关税壁垒、废止进口配额、完善法律和执法系统，使中国更加适应于WTO的要求。

专栏 8.2 世界贸易组织

世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）是在1948年关税与贸易总协定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）的基础上建立的国际组织。关贸总协定各缔约国经过多次多边贸易谈判，达成了多项双边协议，大大推进了世界贸易自由化的进程。然而，GATT组织过于松散，没有多少实际权力来执行自己的决定。在1994年4月15日的GATT乌拉圭回合部长级会议上，签署了于1995年1月1日生效的《建立世界贸易组织协定》，决定“建立一个完整的、更有活力的、持久的多边贸易体系”，这就是世界贸易组织（WTO）。

自由贸易是WTO的基本宗旨。实现这一宗旨的途径是：“各成员国在处理其贸易和经济关系时，应当确保充分就业，提高收入和扩大有效需求，扩大货物与服务的生产和贸易；以可持续的方式充分利用世界资源，保护和维护环境”；“作出积极努力，确保发展中国家，尤其是最不发达国家在国际贸易增长中获得其经济相应的份额”；“通过达成互惠互利协议，大幅度地降低关税和其他贸易壁垒，在国际贸易中消除歧视性

待遇，为实现上述目的作出贡献。”

WTO的基本原则是继承GATT基本原则（主要来源于1994年签署的总协定），历经多边贸易谈判所达成的一系列协议。这些协定和协议所包含的原则包括：（1）缔约一方给予任何一方的优惠，也给予所有缔约方；（2）缔约方之间相互保证给予对方的自然人、法人和商船与本国自然人、法人、商船相同的待遇（国民待遇）；（3）缔约一方不得对任何缔约方实施歧视性待遇，要使所有缔约方能在同样的条件下进行贸易；（4）关税是WTO所认可的唯一合法保护方式，缔约各国应不断降低关税的总体水平；等等。

WTO较之关贸总协定的一项改进是，它的所有协议对成员国都具有约束力，并且建立了争端解决机构（Dispute Settlement Body, DSB）来为争端寻求解决办法。DSB具有独断的权力建立专家小组（Panel），通过专家小组作出上诉报告，保持对裁决和建议的执行和监督权，在建议得不到执行时授权采取报复措施。

WTO现有140多个成员国。中国既是关贸总协定的创始缔约国，又是自始至终全面参加乌拉圭回合多边贸易谈判的国家。经过15年谈判后，中国在2001年11月加入WTO。

根据汪尧田、周汉民《世界贸易组织总论》（上海：上海远东出版社，1995年），素巴猜、克利福德《中国重塑世贸：WTO总干事解读入世》（北京：机械工业出版社，2002年）编写。

自2001年加入WTO至今，中国政府信守在加入WTO时所作出的广泛承诺，对外贸体制和外贸政策进行了全面的调整。目前，中国对外经济在法制建设、透明度、货物贸易、服务贸易、利用外资和保护知识产权等诸多方面都取得了长足的进步，中国的对外开放也进入到一个以多边规则为基础、全面提升开放水平的新阶段。

为了适应对外开放新阶段的要求，中国需要全面调整有关的政策。这种调整进行得如何，不但对中国的对外经济关系，而且对国内经济也会发生重大影响（见本章8.5.1和第10章10.3和10.4）。

8.2 进出口贸易的发展

打破计划经济条件下的外贸垄断制，大力发展对外贸易，是中国对外开放战略中最基本的内容。

8.2.1 外贸体制改革的进程

从1979年开始，中国通过一系列改革，逐步实现了从计划经济下的外贸体制向市场化的外贸体制转轨。

1.逐步打破外贸垄断制

计划经济体制下对外贸易最主要的特征，是实行列宁的“对外贸易垄断制”，即外贸所有权、管理权和经营权的“全部国有”。对外贸易由仅有的12家直属国家对外贸易部的外贸总公司垄断经营。因此外贸改革的首要步骤，就是打破外贸垄断制。在中国，这一改革是以渐进的方式进行的。

（1）下放外贸审批权。从20世纪70年代末期开始，中央政府逐步扩大了地方政府和中央行业部对外贸企业和出口生产企业外贸经营权的审批权，对设立外资企业的审批权，对来料加工、三来一补的审批权。全国各省、直辖市、自治区和“计划单列市”逐步开辟了有直接外贸经营权的口岸。

（2）批准成立了各工业部所属的外贸专业总公司，授予一批有条件的大中型企业以外贸自营权。除少数大宗的、有关国计民生和具有战略意义、在国际市场上竞争激烈的出口商品及有特殊要求的出口商品继续由外贸部所属外贸专业总公司经营外，其余商品由外贸企业的地方分公司和工业部门有外贸权的企业经营。

（3）赋予外商投资企业自营外贸权，即外商投资企业有权经营企业自用的原材料、零部件等的进口和产品的出口。

（4）赋予私营生产企业和科研院所自营进出口权。

2.降低关税保护水平

1982年中国关税平均法定税率高达56%，1992年下降到43.2%，以后下调速度加快（图8.2）。在加入WTO后的三年过渡期末，中国的平均税率已达到与WTO其他发展中成员相当的水平。

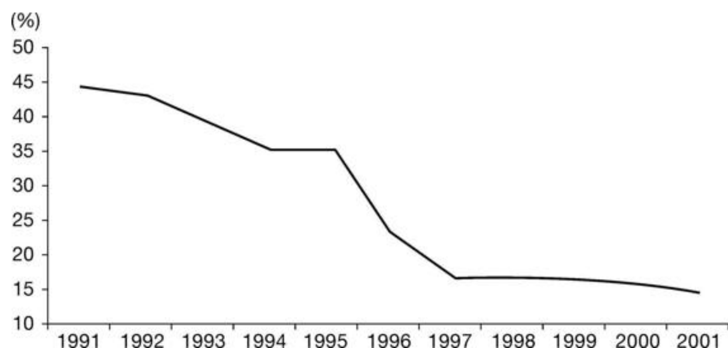


图8.2 中国平均法定关税税率下降的轨迹（1991~2001）

资料来源：拉迪（2002）：《中国融入全球经济》，北京：经济科学出版社，2002年，表2-1及其他资料。注：图中的税率均按未加权计算。

3.逐步取消进口配额和许可证限制

中国所使用的非关税壁垒包括贸易权限制、进口配额、许可证、进口替代名录、特定商品进口招标要求，以及质量与安全标准等。在20世纪80年代初期开始对外开放以后，仍然广泛使用配额、许可证等手段来限制进口，到20世纪80年代末许可证商品达到53类，占所有进口商品的比重高达46%。进入20世纪90年代，中国逐步减少许可证商品的种类，到20世纪90年代末，只有不到4%的应税进口商品受进口许可证的限制。在签署WTO的议定书中，中国政府承诺取消所有进口配额和许可证，在加入WTO后2~4年内逐步取消对科学仪器、建筑设备、农业设备、医疗设备等四大类产品进口的强制性招标要求。

4.改革外汇管理体制

在传统内向型计划经济体制下，进出口等对外经济活动由计划调节，外汇由行政分配，汇率的作用十分微弱。随着对外经济关系的发展，汇率对涉外经济活动的影响日益显著，1981~1993年期间，政府对官方汇率作了多次调整。1994年中国实现了有管理的浮动汇率制下的人民币汇率并轨，并用了3年时间实现经常项目下人民币的自由兑换（本章8.1.3）。

8.2.2 对外贸易的发展

改革开放以来，中国一方面改革行政垄断性的外贸体制，实行人民币汇率的持续贬值，推动了一般贸易的快速发展；另一方面，还实施了一系列有利于加工贸易发展的政策。对用于加工贸易活动的进口品实行保税监管政策，同时除少数敏感商品外，取消加工贸易合同项下货物进口的许可证、配额等非关税壁垒，避免了高关税和非关税壁垒对贸易的扭曲，有力地促进了加工贸易的发展。所有这些都促成了中国对外贸易，特别是出口贸易的大发展。

1978~2008年的30年间，中国的对外贸易总规模提高了123倍。中国在全球贸易中的地位，也从开放之初的第32位成为第2大出口国和第3大进口国，一些重要商品的进出口在国际市场上占有重要地位，成为世界贸易体系中一个重要成员（图8.3）。

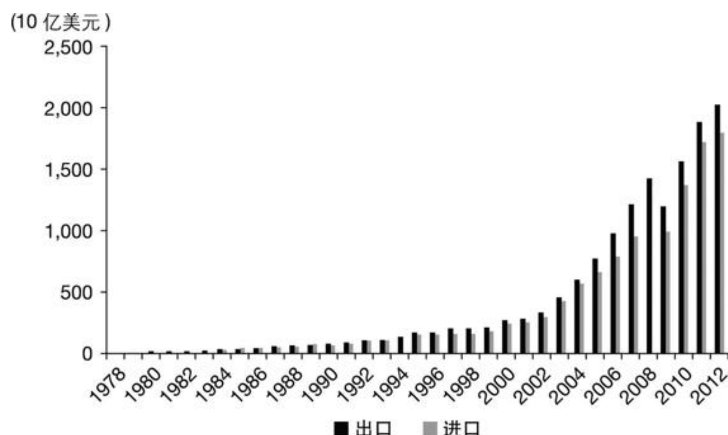


图8.3 中国对外贸易的发展（1978~2012）

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

注：1979年及以前为外贸部业务统计数，1980年及以后为海关进出口统计数。

加工贸易是贸易扩张的重要原因。中国对外贸易的增长速度远远高于世界贸易增长的平均速度。外贸高速增长的基本原因，除了中国经济规模扩张并由此导致的国际竞争力提高以外，更重要的原因在于加工贸易的迅猛发展。20世纪70年代末开始，中国实行了“三来一补”的政策；20世纪80年代中后期，实行“大进大出”的开放战略。由于这一战略适应了国际上产业转移的形势，发挥了中国在国际分工中劳动力、土地等要素价格较低的比较优势，所以取得了巨大的成功。中国的加工贸易具有以外商投资企业为主、以来料加工方式为主和以沿海地区为主的基本特征，目前加工贸易已经占中国对外贸易的半壁江山，是中国高新技术产品出口的主要方式。

随着对外贸易的快速发展，中国的贸易依存度[10]也不断提高，在2005年达到63.0%的高位，出口依存度亦达到33.8%（表8.5），此后有所回落。与世界各国贸易发展趋势相比较，第一，中国贸易依存度的提高是符合国际趋势的，世界平均的出口依存度从1970年的14%提高到2007年的约24%；第二，如果考虑到各国GDP构成的差异，中国制造业的外贸依存度低于德国等发达国家，也远低于新加坡等所谓“小国开放经济”；第三，高比例的加工贸易使中国的外贸依存度数据高估了中国经济对国际市场的依赖程度；第四，如果剔除汇率的影响，2000年时按购买力平价计算的贸易依存度，中国的开放程度（8.5%）只相当于低收入国家的平均水平（8.4%），远低于中等收入国家（16.7%）和高收入国家的平均水平（38.7%）。[11]加入WTO后的2002~2007年期间，中国的出口取得了年均28.8%的高速增长，出口依存度在大国经济体中处于较高的水平。

表 8.5 中国经济的外贸依存度（1978～2012）

（占GDP的%）

	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012
进出口贸易总额	9.5	12.6	22.7	29.6	38.6	39.6	63.0	50.1	47.0
其中：出口	4.5	6.0	8.9	15.9	20.4	20.8	33.8	26.6	24.9
进口	5.0	6.6	13.8	13.7	18.1	18.8	29.2	23.5	22.1

资料来源：中国统计年鉴（各年）。

尽管中国外贸依存度高乃是要素禀赋极不均衡这一基本国情的反映，然而净出口（出超）增长过快，中国经济增长过度依赖外需，仍然引起了经济学家越来越多的关注。

除此之外，这种靠大量出口附加值很低的加工产品挣取外汇的贸易方式，由于受到资源和环境的硬约束，也是不能长期持续的。因此，出口导向的发展战略面临着调整。关于这个问题，我们将在本章8.5.1中作进一步的讨论。

8.3 经济特区的构建和开放地区的扩展

中国在确定以出口导向为核心的对外开放战略以后，遇到的首要问题是，执行“四小龙”式的出口导向政策，需要有能够大量生产适合于发达国家市场需要的出口产品的生产基地，中国虽有丰富的劳动力资源，却缺乏拥有所需先进技术和先进管理的生产企业，而先进的企业只有在良好的经营环境中才有可能生存和发展。所以，中国的对外开放需要从培育具有良好经营环境的对外开放基地入手。

中国领导人从“四小龙”的成功做法中得到启发[12]，采取了建立经济特区和区域推进的办法来实施对外开放。建立经济特区的意义在于，中国幅员广阔，长期实行计划经济制度，要在短时期内形成国内市场并全面实行对外开放是不可能的。而利用深圳等沿海城市毗邻港澳台和海外华侨、华人众多的优势，就可以营造市场经济的“小气候”来与世界市场对接，吸引外商资金、技术和管理能力，发展外向型产业，而且这对全国的改革开放会产生重大的影响和巨大的推动作用。

中国的对外开放是以沿海地区为战略重点，分阶段、分层次地逐步推进的。

8.3.1 20世纪80年代对外开放基地——特区的构建

20世纪80年代初，中国开始从一些沿海城市起步构建对外开放基地：

（1）1980年5月，决定对广东和福建两省实行对外开放的特殊政策和灵活措施。

（2）1980年8月，批准在深圳、珠海、汕头、厦门试办“以市场调节为主的区域性外向型经济形式”的经济特区。国家对特区各类企业的自用货物免征进口关税和工商统一税；对国外进口的商品实行减半征收进口关税和工商统一税；特区自产的商品在区内销售，也减半征收工商统一税。

（3）1984年5月，决定进一步开放大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海（包括防城港）等14个沿海港口城市，给予外资企业与经济特区相类似的某些优惠待遇。

（4）1985年2月，又确定把长江三角洲地区，珠江三角洲地区，闽南的厦、漳、泉三角地区，以及胶东半岛、辽东半岛列为经济开放地区。

（5）1988年4月，决定兴办海南经济特区。

至此，中国沿海地区成为全方位对外开放基地的总体布局基本形成。

建设对外开放基地的重要意义在于：

第一，这些对外开放地区有效地利用国际资源，积极参与国际竞争，成为中国对外开放的先行区。据统计，1980~1990年期间，深圳等4个特区10年累计完成基本建设投资超过300亿元。14个沿海开放城市在“七五”（1986~1990年）期间，外商直接投资超过100亿美元，已投产“三资”企业2 000多家。对外开放促进了外向型经济的强劲发展。沿海12个省（自治区、直辖市）1990年的外贸出口额近400亿美元，约占全国外贸出口总额的2/3。

第二，这些地区的对外开放有力地促进了经济的快速发展，成为区域经济中最具活力的高速增长区。大开放引进了大外资，推动了大外贸，带来了大发展。最早确立的深圳等4个特区，1985年工业总产值只有55亿元，到1990年就达495亿元，5年增长8倍多，平均每年增速高达50%。

第三，这些地区发挥了外引内联的功能，成为连接内地与国际市场的枢纽。它们一方面可以吸收国外资金、先进技术和管理方式，大力发展出口贸易，不断发展壮大自己；另一方面可以把它们逐步向内地转移，推动内地的发展和振兴。

第四，更重要的是，上述特区和沿海开放地区成为建立现代市场经济制度的试验场。它们汲取发达市场经济的经验，大胆探索新的经济制

度和政府管理经济的新体制，为全国性的经济体制改革积累了经验，树立了样板，提供了借鉴，成为改革的试验区。

专栏 8.3 苏州工业园区的经验

苏州工业园区是根据中国和新加坡两国政府1994年2月签署的《关于合作开发建设苏州工业园区的协议书》建立的。与国内其他开发区相比较，苏州工业园区的特点和优点是：学习运用新加坡公共管理的经验，把园区建设成为一个现代工业城。在中新两国政府签署合作开发《协议书》的同时，签署了《关于借鉴运用新加坡经济和公共管理经验的协议书》。为了传授经验，转让“管理软件”，新加坡方面设立了“软件转移办公室”，苏州方面设立了“借鉴办公室”。协议签订后的10年间，苏州共派出80多批1 200多人次赴新加坡学习。正是这种既结合国情又汲取了发达国家经验的制度化建设，极大地改善了外资企业的投资环境，这对于苏州工业园区成为亚洲著名的工业园区起到了决定性的作用。

（1）高效、廉洁和服务型的政府与具有“亲商”即为客商服务观念的公务员队伍。园区管委会在组建时，根据精简、统一、效能的原则进行机构和人员定编，部门和人员数量只是同类行政区划的三分之一。管委会制定实施了一系列从人事、财务、基建到政府采购等方面的严格规章制度，并从 1998 年开始实行普遍社会服务承诺制度和服务体系。

（2）健全社会保障制度。1997年，园区根据新加坡模式和中国社会保障改革趋势实施新的公积金制度——个人账户积累制，规定园区内企事业单位必须将员工工资总额的25%会同单位拿出的同额的钱存入本人账户，该公积金存款用于职工养老、大病社会统筹，以及购房、医疗和失业救济。这一社保制度不但使园区内员工受益，而且也吸引了高素质人才来园区工作。

（3）人力资源的市场化配置方式。园区对人力资源选择了面向全国的市场化配置方式。园区管委会通过制定劳动管理暂行办法和就业许可证制度，既规范了劳动用工的管理，又促进了人才的有序流动。园区还设立人力资源开发公司来主动为客商提供国际化的人力资源服务工作。

（4）超前开发的大众住房和配套完善的社区服务。借鉴新加坡发展公共组屋的经验，园区推出的第一个2 500套大众住房项目，因房屋质量上等、售价合理，深受员工欢迎。邻里中心是园区在服务业及其经营管理方面，借鉴新加坡经验而兴建的一种新颖的社区服务形式，它由政府投资兴建，不以盈利为主要目的，集商业、文教和社区服务为一体，为周边居民提供综合性的生活服务。

（5）不断完善的法律体系。园区管委会一方面严格执行中国有关涉外的经济法律法规，另一方面也编制了《城市规划建设管理办法》、《建设项目环境保护管理办法》、《外商投资管理办法》和《公积金管理普通专户管理细则》等44项管理办法或法规性文件，其中40项已批准

实施。

另外，园区管委会在环境保护、劳动关系、职业教育和海关管理等方面也有许多独到而有效的管理办法和经验。

根据王晓宏等的《苏州工业园区“亲商服务理念”解析》（《苏州日报》，2004年5月15～17日）等资料编写。

8.3.2 20世纪90年代：对外开放的区域性扩展

进入20世纪90年代，中国政府提出了对外开放的“四沿战略”，进一步扩大对外开放：（1）沿海是指侧重发展从渤海湾到北部湾的整个沿海地区。（2）沿边是指重点发展新疆、内蒙古和黑龙江的边境地区，以加强与独联体各国的经贸交流。发展云南和广西的边境地区，开通通往南亚和东南亚的商路。（3）沿江是以上海浦东开发开放为龙头，着重推动重庆以下长江流域的全面开发开放，以此贯通东西，辐射南北。（4）沿路是指作为连接欧亚“大陆桥”的一部分，在中国境内从东部港口至新疆阿尔泰山口这段铁路的沿线地区。

整个20世纪90年代，国内各地区的对外开放沿着两个主要方向展开：

首先，以上海浦东开发开放为龙头，进一步开放长江沿岸城市，逐步把长江两岸建成中国继沿海以后的又一条大的开放带。这是20世纪90年代中国扩大对外开放最具有战略意义的事件。中国政府于1990年4月作出了开发开放上海浦东的战略决策。正如邓小平在1992年的南方讲话中所说，上海在人才、技术和管理等方面都有明显的优势。而且，它所辐射的长江流域是中国最大的产业密集带之一，长江两岸早已形成了上海、南京、武汉、重庆等一批专业化程度较高的综合性的工业基地。由于这一经济带技术实力雄厚，腹地范围广阔，它完全可以更大范围、更高起点地对外开放，提高对外开放的层次。在上海浦东开发开放的工作开始以后，中共中央和国务院又于1993年决定对芜湖、九江、武汉、岳阳、重庆五市也实行沿海开放城市政策。这样，以上海浦东的开发开放为龙头，强化了龙头的巨大辐射带动作用，同时也使长江流域的最大产业密集带，在龙头的带动下，有可能迅速腾飞。

其次，是加速内陆地区的开放步伐，进一步开放内地沿边城市，推动内陆地区经济的发展。内陆地区有发展的地域空间，有丰富的资源，可以充分开发利用，以对外开放为先导，以开放促开发、促发展。中共中央、国务院于1993年决定开放合肥、南昌、长沙、成都、郑州、太原、西安、兰州、西宁、贵阳、银川等11个省会城市，同时又把沿海沿边省份的4个省会城市哈尔滨、长春、呼和浩特和石家庄作为开放城市，享受沿海开放城市的优惠政策，为上述省份的发展注入了活力。

这样，中国在20世纪90年代中期就形成了全方位、多层次、宽领域

的对外开放的新格局。

8.3.3 世纪之交：以开放促开发，加速内陆地区及环渤海地区发展

1999年9月，中共十五届四中全会通过的决定明确提出："国家要实施西部大开发战略。"西部大开发战略直接关系到扩大内需、促进经济增长、促进民族团结和边防巩固，关系到东西部协调发展和最终实现共同富裕。为此，对在西部地区吸收外资的行业准入、税收等方面提供了更加优惠的政策，鼓励外商投资投向西部地区。

2003年10月，中共中央、国务院下发《中共中央、国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，正式提出了振兴东北地区等老工业基地战略举措。2005年7月，国务院办公厅下发《国务院关于促进东北老工业基地进一步扩大对外开放的实施意见》，旨在通过扩大开放，提高东北经济的外向度，促进体制机制创新，促进产业转型，促进东北老工业基地的振兴。

2006年4月，国务院常务会议决定批准天津滨海新区进行综合配套改革试点，这是继上海浦东新区之后，中国第二个综合配套改革试点区。天津滨海新区的功能定位是：依托京津冀，服务环渤海，辐射"三北"，面向东北亚，努力建设成为中国北方对外开放的门户、高水平的现代制造业和研发转化基地、北方国际航运中心和国际物流中心。

与此同时，中共中央和国务院出台《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》。为了执行这一重大决策，国务院决定对中部地区加强中央外贸发展基金的政策支持力度，支持一类口岸建设，建好出口加工区，引导加工贸易向中部地区转移，引导有条件的中部企业"走出去"和扩大中部地区企业劳务输出的规模。

8.3.4 经济特区的发展前景

对于经济特区的功能和前景，一直存在着争论。

最初的争论焦点在于特区姓"社"还是姓"资"。20多年来经济特区的发展表明，它适应了中国从封闭走向开放过程中政府管理能力和国内体制的要求，保证了改革开放从局部向全国的顺利推进；在改革开放的过程中起到了"窗口"与"试验田"的作用，成为中国利用外资、增加出口的基地，同时也成为建设现代产业特别是现代制造业的基地。所以，现在还认为建设经济特区的决策错误的人已经很少。

但是，当中国市场经济体制已经初步建立，"小气候"已经成为"大气候"的时候，特区的功能是否应当改变，就成为一个新的争论问题。20

世纪90年代中期，全方位、多层次、宽领域的对外开放的新格局初步形成。随着原来在经济特区实行的某些优惠政策和灵活措施在内地不少地方逐步推行，这时国内就出现了特区还要不要“特”的争论。对此，江泽民代表中共中央和国务院重申：“那种认为在全国形成全方位对外开放格局的新形势下，经济特区的地位和作用可以削弱甚至可以逐步消失的看法，是不对的”，“毫无疑义特区还要‘特’。”问题在于，“原来主要靠实行一些优惠政策和灵活措施而形成的特区的一些特色，自然要有所变化。”“但保持特区优势的立足点和重点不应再放在这上面了，而主要应通过深化各项改革、调整经济结构、加强全面管理、提高人员素质、完善投资环境、增进经济效益、健全法制规范，使整体经济水平再上一个台阶。”[13]

随着中国市场经济基本框架的建立和加入WTO，继续对特殊经济区内的企业给予税收等方面的优惠，不利于形成平等竞争的国内统一大市场，也不利于缩小沿海与内地的差距。中国政府在加入WTO后承诺，将不再在特殊经济区实行有悖于国民待遇等WTO原则的政策。这就意味着，经济特区的功能，将主要表现为通过率先进行制度创新来赢得新的竞争优势。

8.4 外商直接投资

中国营建对外开放基地的核心任务，在于引进国外资金、引进先进的技术、获得国外企业在长期发展中积累的经营管理经验及世界市场的营销渠道。所有这些，都可以通过外商直接投资（FDI）较快地实现。[14]因此，中国政府从一开始就把吸收外商直接投资作为对外开放政策的重要组成部分。

8.4.1 外商直接投资的规模扩大和质量提高

自20世纪70年代末改革开放以来，中国政府采取一系列优惠措施大力引进外资，外商直接投资逐年增长，取得了巨大的成就（表8.6）。截至2008年底，全国共批准外商投资企业近66万家，外商投资总额近8 800亿美元。1993年以来，中国已经连续多年位列发展中国家吸收FDI第一位，2002年中国曾超过美国成为世界上利用外商直接投资最多的国家。

表8.6 来华外商直接投资情况（1979～2012）（亿美元）

年度	合同外资金额	实际使用外资金额	实际使用外资金额占GDP比例(%)
1979～1982	49.58	17.69	—
1983	19.17	9.16	0.3
1984	28.75	14.19	0.5
1985	63.33	19.56	0.6

（续表）

年度	合同外资金额	实际使用外资金额	实际使用外资金额占GDP比例(%)
1986	33.32	22.44	0.8
1987	37.09	23.14	0.7
1988	52.97	31.94	0.8
1989	56	33.93	0.8
1990	65.96	34.87	0.9
1991	119.77	43.66	1.1
1992	581.24	110.08	2.3
1993	1 114.36	275.15	4.5
1994	826.8	337.67	6.0
1995	912.82	375.21	5.2
1996	732.76	417.26	4.9
1997	510.03	452.57	4.8
1998	521.02	454.63	4.5
1999	412.23	403.19	3.7
2000	623.8	407.15	3.4
2001	691.95	468.78	3.5
2002	827.68	527.43	3.6
2003	1 150.7	535.05	3.3
2004	1 534.79	606.3	3.1
2005	1 890.65	603.3	2.7
2006	—	630.2	2.3
2007	—	747.7	2.1
2008	—	923.95	2.0
2009	—	900.3	1.8
2010	—	1 057.3	1.8
2011	—	1 160.1	1.6
2012	—	1 117.2	1.4

资料来源：中华人民共和国商务部。

比起外商直接投资的数量增加，意义更加重大的是它的素质也有了提高。

1.国际大财团、跨国公司投资比重的提高

在改革开放初期，中国对外开放地区范围较小，土地使用费和劳动力比较便宜，国家又在企业所得税方面给予优惠，对低层次的小型投资有较大的吸引力。随着对外开放的范围不断扩大，沿海经济发达地区的这些成本优势正在弱化，而它们的地理位置、投资环境、基础设施、零部件供应、服务体系、人才素质、科技水平、政府的办事效率等方面的功能优势逐渐凸显出来。因此，20世纪90年代中期以后，经营规模大、技术水平高的世界著名跨国公司和企业集团在沿海地区的投资比重有所上升。到21世纪初，全球500家最大的非金融公司绝大多数已经在中国拥有投资项目。

2.资本和技术密集型项目比重增加

由于大型跨国公司投资比重上升和资本、技术密集型项目的增加，外商直接投资项目的技术含量大大增加，从而使中国在国际产业分工中的地位大大提高。外商直接投资在长江三角洲和珠江三角洲地区的聚集，使这些地区成为对国际市场有重大影响的IT产业集群（clusters），中国已经成为仅次于美国的世界第二大IT产品生产国。

3.高端服务业外商直接投资的加速

服务业外商直接投资的多少是衡量一个国家利用外资整体水平的重要标准。中国服务业利用外资比例偏低，只有30%左右（图8.4），而美国等发达国家的外资流入则一直以服务业为主，比重甚至超过了60%。从来华外商直接投资的产业分布可以看到，制造业占有主导地位。一直以来，即使技术密集型的外资企业，它们的在华经济活动也主要集中在产业链的低端，即加工和装配，而研发、设计、品牌营销、金融服务等现代生产性服务业则很少在华设立中心来开展业务。在服务业利用的外资中，近五成是房地产。

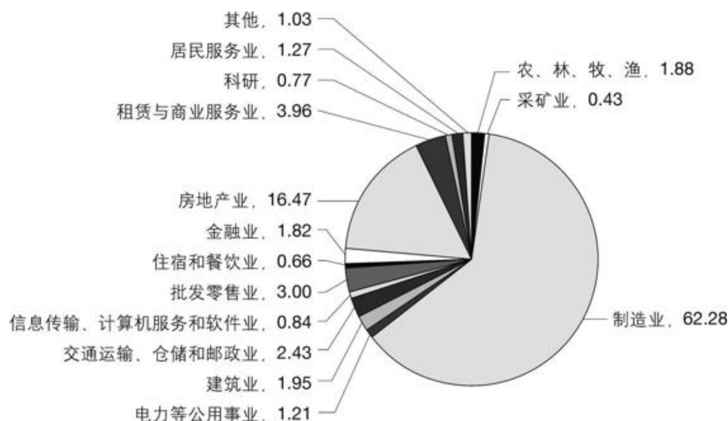


图8.4 来华外商直接投资的产业分布（截至 2007 年底）（%）

资料来源：中华人民共和国商务部。

从20世纪90年代后期起，中国现代服务业利用外资的情况开始有了改变。其中一个明显的表征是外资企业在华设立研究和开发（R&D）机构。最先在华设立研发机构的是信息通信设备制造业，随后，医疗器械和制药业、化工产品制造业等技术密集产业也加入了在华设立研发中心的行列。据相关研究报告，到2008年末，外资在中国设立研发中心已经超过1 200家。其中，设立研发机构最多的是非金融类500强跨国公司。在2000年前，这类企业在华设立研发机构不足100家，到2008年末已达340家。据联合国贸发组织调查，62%的跨国公司把中国作为2005~2009年设立海外研发机构的首选地，而且势头仍然没有减弱的迹象。[15]

4.外商直接投资向内陆扩展

尽管中国政府鼓励外资投向较落后的中西部地区和东北老工业基地，但在2002~2006年的5年中，东部沿海地区在外商直接投资中的比重却持续提高，2006年达到了90.3%（表8.7）。外商直接投资之所以出现这种地区分布特点，有着深刻的原因。第一，中国的开放始于沿海，东部沿海地区的政策更加开放；第二，来华外资大多从事“大进大出”的加工贸易，其原材料、配件要从海外进口，市场也在国外，这一特性要求其布局指向沿海地区；第三，沿海地区形成了较好的投资环境，这包括基础设施、产业集群、政府公共服务等。

表**8.7** 来华外商直接投资的地区分布（**2002~2010**）

（10亿美元）

地区	年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
东部	金额	45.73	45.95	52.21	53.56	56.92	65.64	78.34	77.59	89.86
	占比(%)	86.7	85.9	86.1	88.8	90.3	78.6	84.8	86.2	85.0
中部	金额	5.01	5.83	6.68	4.83	3.92	5.45	7.44	5.34	6.86
	占比(%)	9.5	10.9	11.0	8.0	6.2	6.5	8.0	5.9	6.5
西部	金额	2.01	1.72	1.74	1.94	2.18	3.68	6.62	7.11	9.02
	占比(%)	3.8	3.2	2.9	3.3	3.5	4.4	7.2	7.9	8.5

资料来源：《中国商务年鉴》编辑部：《中国商务年鉴》，北京：中国商务出版社，各年。

注：2007年统计中单列了“有关部门”。这部分没有分解到各地区的外资占比为 10.5%。表中的东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南，总人口占全国的41%；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南，总人口占32%；西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆，总人口占27%。

随着西部开发的展开和西部投资环境的改善，90%左右的外资投向东部地区的情况从2007年起开始有了改变。这是一个更可喜的发展趋势。

8.4.2 对本土经济的促进作用

外商直接投资企业的发展，对中国本土经济的发展起到了积极的推动作用。它主要表现在以下几个方面。

1.促使市场竞争环境的优化

外资企业长时期在成熟的市场经济条件下经营，对竞争规则透明的要求是多数企业对经营环境最主要的诉求。在改革开放的初期，中国以对外资企业实行优惠政策来回应这种诉求。例如，以税收优惠等措施来吸引外商。但是，长期只对外商实行优惠政策，一方面意味着把本国企业视为二等公民，另一方面也并不符合外商企业注重公平竞争环境的要求。因此从20世纪90年代中期开始，中国对税费政策进行了调整，如废止工商统一税，征收增值税、消费税和营业税，取消外资企业免税进口小汽车优惠，实现了内外资企业所得税的统一等，把工作的重点放到建设公平、法治的市场环境方面。特别是一些经济特区（如苏州工业园区）和开放城市（如深圳市），更是把借鉴国外经验、建立健全市场制度作为工作重点，起到了示范作用。

为积极改善投资软环境，中国政府在以下几方面采取了措施：一是大力改善外商直接投资的政策法律环境，提高依法行政水平。保持外商直接投资政策法律的稳定性、连续性、可预期性和可操作性，创造统一、稳定、透明、可预见的法律环境和政策环境。二是维护和完善公平、开放的市场环境，坚决制止对外商投资企业乱收费、乱检查、乱摊派、乱罚款，打破地方保护和行业垄断，保护知识产权，打击侵权盗版行为，完善外商投资企业投诉制度。三是进一步扩大服务贸易领域的对外开放。四是鼓励外商投资高新技术产业、基础产业和配套产业。五是进一步鼓励、促进外商到中西部地区投资。

与此同时，中国政府也根据国际惯例制定了一系列政策，以便增加中国产业对外资的吸引力和规范各方面的行为，鼓励外资进入和把它们引入正常的轨道。1995年，国家计划委员会、国家经济贸易委员会和对外贸易经济合作部联合发布了《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业指导目录》。2002年和2007年，两次修订了《外商投资产业指导目录》，以适应国际经济新形势。2000年以来，中国按照加入WTO谈判中的承诺，先后修订了《中华人民共和国外资企业法》《中华人民共和国中外合资企业法》和《中华人民共和国中外合作企业法》，取消了对外商投资企业在外销比例、本地含量、外汇平衡、技术转移和设立研发机构的要求，为在上述方面给予外商投资企业国民待遇提供了法律上的保障。

2.外商直接投资促进本土企业竞争力的加强

外商直接投资对东道国经济发展的一项贡献是，带来东道国发展经济所需的资金、技术和管理，并通过强化市场竞争提高东道国经济效率与竞争力。另一个不可忽视的积极作用是促进国内经济体制的改革。对于东道国而言，最大的不确定性则是外商直接投资有可能在两个领域对国内企业产生“挤出效应”：一是在产品市场的竞争中对本土企业成长产生“挤出效应”；二是在金融和其他要素市场，通过减少本土企业可以获得的资金或其他要素，或提高本土企业获得这些资金和要素的成本，对本土企业产生“挤出效应”。[16]

东道国政府应当通过恰当的政策措施存利去弊，在保护外商合法利益的同时，减少和防止外商投资对本土企业发展的消极影响。

早期，中国对外商企业内销进行严格的限制，随着开放的不断深化，这种限制逐渐减少。中国加入WTO后取消了所有内销限制。随着外商投资企业在某些领域的市场占有额迅速扩大，兼并和收购了部分中国企业，如何在积极引进外资的同时，保护和促进本土企业发展成为一个需要应对的问题。这种情况引起了部分人士的疑虑，他们认为这样做的结果必然是“既丢了市场，又没有换来技术”，于是，提出要限制外商的进入，以便保护民族工商业。

对于“市场换技术”这个中国开放早期提出的口号需要进行分析。在改革开放的早期阶段，中国对外商的主要吸引力在于中国有广大的市场。从30年来的实践看，让外资企业进入中国，的确会让出一些市场，但总的说来是利大于弊，有利于生产技术的迅速提高和本土产业的健康成长。这里的关键，是政府要采取正确的政策，本土企业要付出“引进、消化、吸收、再创新”的艰苦努力。凡是这样做了的企业和产业，外资企业的进入和必然产生的技术溢出效应，都大大加快了本土企业的技术进步。与此同时，市场的完善和竞争的加强能够发挥其奖优汰劣的筛选功能，使有竞争活力的企业脱颖而出。在平等竞争的条件下，得地利、人和之利的本土企业不但不会衰败下去，反而会在国内乃至国际市场上站稳脚跟，发展壮大。

现在已有大量的事实表明，对外资企业开放的确起了这种积极作用，加快了市场制度建设的进程，也缩短了本土企业掌握先进技术的时间，或者建立了进一步赶超的技术基础，使具有国际竞争力的本土企业开始涌现。

当然，在某些领域中也存在“丢了市场、却没有换来技术”的现象。对于产生这种现象的原因，需要作具体分析。从大量实例来看，这种现象之所以出现，除了各级政府符合国际惯例保护本国弱小企业的措施不够落实外，主要是由于：（1）在开放和改革之间出现了不相衔接的情况，一些本土企业经营管理未上轨道，经营条件不如竞争对手，因而无法与外资企业竞争。（2）由于旧的资金供应体系已经不能有效运作，

而资本市场发育不足，使得本土企业无法解决对它们生死攸关的资金筹措问题，而外资企业则可以凭借自己的资本优势和在国际金融市场上融资的便利条件，挤垮或吞并本土企业。（3）由于一些国有企业中建立现代企业制度的改革没有到位，企业缺乏自主创新的压力、动力和能力，没有能够做到“引进、消化、吸收、再创新”。（4）一些国有企业没有建立起激励兼容的薪酬制度，致使精干人员流失，部分人员加盟外资企业。（5）有些政府工作人员收受贿赂，“吃里扒外”，协助个别外商企业打压本土企业。以上这些，都使本土企业在与外资企业的竞争中处于极为不利的地位。

针对这种情况，一方面政府要在坚持对外开放的同时，采取以下符合国际惯例和WTO规则的政策措施：（1）确保国内市场的公平竞争，防止外资企业的倾销等不正当竞争行为；（2）在那些对规模经济敏感的行业，对本国的幼稚工业进行适度的保护；（3）对国内急需发展的产业采取国际惯例允许的形式（竞争前研发补助），支持产业的发展。

另一方面，本土企业自身必须尽一切努力，抓住机会提升自身的竞争能力。本土企业竞争力的提升主要来自于：（1）完善企业管理体制和激励机制，增强对人才的吸引力；（2）提高自主创新能力，以便充分利用外商直接投资过程中技术和管理的“溢出”效应；（3）提高战略管理能力，逐步形成全球竞争视野，等等。

而面对争论，人们有两种选择：一是放慢开放的速度，甚至把已经开放的大门重新关上，以便保护本土企业；二是加快经济体制、法律体制及其他方面的改革，增强企业活力，改善经营环境，以便支持那些有活力的企业站住脚跟，在公平竞争中取胜。无论是从国际经验还是从我们自己的经验来看，前一种办法都是不可行的，它不能使我们找到真正的出路。在一个开放的世界经济中，要保持闭关自守是不可能的。即使真能做到，由于不能通过自由贸易发挥比较优势，扬长避短、发展自己，无法利用国外的最新成果，也跟不上正在飞速发展的技术革命潮流。过度保护只能使本土企业变得愈来愈落后，最终只有垮台一途。我们应当采取的是第二种办法。这就是一方面完善各种涉外立法，防止外商采取不正当竞争手段排挤中国企业；另一方面，把主要精力和工作重点放在推进改革上，通过改革，使企业的自身机制和创新能力持续进步。这样，不但能够在开放的环境中立于不败之地，还能利用这一环境，实现引进—吸收—再创新。改革开放以来，已经有不少这样的本土企业脱颖而出。它们的涌现，证明了开放政策的正确性。

8.5 中国对外开放前景

正如本章8.1节所指出的，各国外向型经济的发展有一个递进的过程。出口导向政策所指引的对外开放发展到一定的水平，就需要进一步实行全面开放，而走向全面开放所面临的国际大环境并不容乐观。进入21世纪第二个十年，中国的对外开放开始面临着越来越复杂的困难形

势。要想进一步坚持改革开放，只有通过深刻分析面临的困难和挑战，确立正确可靠的发展目标和措施并付诸实施，才能将中国经济发展推向更大的成功。

8.5.1 当前中国对外开放面临的重大挑战

1.出口导向政策需要作出调整

正如本章8.2.1中指出过的，由于中国有一支素质良好、成本相对较低的劳动大军，实施出口导向政策，对20世纪90年代以来的中国经济发展起到了十分积极的作用。但是进入21世纪以后，这种依靠政策支持扩大出口的做法的消极作用日益突出。问题在于在条件发生变化，特别是在中国已经培育出一支人数众多和具有相当强的技术创新能力的专业队伍的情况下，是否仍然只能为外国制造业提供“物美价廉”的简单劳动，而不能转变经济增长和外贸经营模式，提高中国产品的技术含量和附加值，从而使自己的人民从发展中得到更大的实惠呢？

继续维持出口导向政策不作调整，会造成以下的问题：

第一，出口商品附加值低，只能靠数量扩张取得微薄的利润。

改革开放以前，中国主要出口初级产品。30年来，对外贸易的产品结构不断改善，出口结构从开放初期以初级产品为主迅速转变为以制成品为主。到了世纪之交，中国已经成为世界上劳动密集型产品的主要出口国。虽然20多年来，随着加工贸易的发展，机电产品在中国出口产品中的比重不断提高，中国的一些机电产品如信息产品在国际市场上占有相当重要的地位，但是，相当一部分中国出口的资本和技术密集的机电产品，其核心技术和核心部件是从国外进口，最终在华完成组装的。因此，中国所从事的生产活动依然处于附加值较低的劳动密集的环节。目前，中国出口的加工制成品，很少包含有自主知识产权的技术，又缺乏自己的销售网络，出口产品的附加值很低。以加工贸易为例，2006年在中国的增值率只有37%，有些加工出口企业的利润率只有3%～5%。[17]

第二，出口产品结构的低端特性，使中国出口面临日益严重的技术性贸易壁垒（technical barriers to trade, TBT）的制约。

WTO成员通报的技术性贸易措施和卫生检验检疫措施分别从2002年的571项和612项增加到2006年的990项和1 155项，年均增长 21.7%和 24.9%。据中国商务部的调查，2005 年中国有15.13%的出口企业受到国外技术性贸易措施的影响；在22大类出口产品中，有18类产品由于国外实施技术性贸易措施而遭受直接损失，直接损失的金额达到691亿美元，约占2005年全年出口额的9.07%；企业为应对国外技术性贸易措施所增加的生产成本为217亿美元，约占2005年全国出口贸易额的2.85%；国外技术性贸易措施给中国企业造成的出口贸易机会损失高达1

470亿美元，约占2005年全年出口额的19.29%。[18]

出口产品结构升级是中国出口可持续发展的突破口，但是，中国出口产品升级面临本国出口企业缺乏技术创新、产品升级积极性和发达国家知识产权的双重制约。从中国的贸易对象国方面来看，跨国公司掌握着全球85%以上的专利，它们利用其知识产权，一方面收取很高的专利费，另一方面作为限制其竞争对手的工具。WTO的《与贸易有关的知识产权协定》明确了各成员国在国际贸易中保护知识产权的责任。日益加剧的专利标准化[19]趋势，令发展中国家的企业处境更加困难。随着中国出口产品向技术密集程度更高的产品升级，中国已经日益感受到知识产权的制约。例如，中国出口的DVD机，支付给跨国公司的专利费超过总价格的三分之一，本土品牌的DVD机已经不堪重负而难以出口。另外，中国的出口还受到贸易伙伴国知识产权法律的限制。中国目前已经成为美国超级301调查和337调查最多的国家。

第三，这种贸易方式使中国受到愈来愈大的资源和环境压力。

中国是一个资源匮乏的国家，人均资源的占有水平远远低于世界平均水平。以附加值很低的加工产品为主的出口数量扩张，加剧了经济增长与资源、环境之间的矛盾。对外贸易在中国可持续发展中起到了双重作用。从积极方面看，中国从国际市场进口大量资源、能源，缓解了国内供给的不足。从消极方面看，对外贸易也加剧了中国在资源、环境领域所面临的困境。因为随着大量“中国制造”走向世界，中国也直接或间接地出口了大量能源、资源。这些消耗，相当一部分是对其他国家或地区能源、资源消耗的“替代”，是对世界能源、资源供应的贡献。[20]这样，大量出口低附加值的加工品导致了中国“消耗了大量不可再生资源，承受着环境的污染，背负着‘倾销’的恶名，可是利润的大头却不在自己手里”的消极后果。

近年来，国内工资成本上升、能源紧张、全球初级产品价格上涨、全球变暖等问题突显。转变中国的经济发展方式和对外贸易方式，变得更加紧迫。对外贸易作为国家发展战略的重要组成部分，必须按照转变发展方式的要求，相应地作出调整。[21]

第四，中国出口面临的贸易条件和国际市场环境日益恶化。

中国出口快速增长，国际市场份额快速提高，这反映了中国经济实力的快速增强。但是，中国所处的国际经贸环境日益严峻。一方面，在很长时期内，人民币币值低估，意味着中国出口品的人民币价值被低估，进口品的人民币价值被高估。另一方面，中国贸易顺差持续扩大，外汇储备居于全球首位，使中国近年来一直受到国际社会的压力。更为严重的是，中国由于处于东亚生产网络的下游环节，是东亚地区对欧美顺差的“二传手”，与主要贸易伙伴双边贸易不平衡的现象更为严重，中国是美、欧最大的贸易逆差来源国。针对中国的贸易磨擦持续上升，加之中国加入WTO议定书中15年的所谓“非市场经济”条款[22]，中国企业

在应诉反倾销调查时处于不利境地，中国成为进口国反倾销调查的主要对象国。此外，自2008年全球金融危机爆发后，贸易保护主义在很多国家抬头。由于产品档次、价格和市场份额、双边贸易不平衡等多方面的原因，中国可能成为贸易保护主义的重点目标，这就会使中国出口环境进一步恶化。

中国出口导向战略还面临导致宏观经济结构失衡的问题，并蕴涵着极大的金融系统风险。根据东亚采取出口导向政策的国家和地区的经验，中国亟需转变增长模式，从依靠投资和出口拉动的粗放增长模式转变为靠技术进步和效率提高驱动的集约增长模式。关于这个问题，我们将在本书第10章10.3和10.4中作进一步的讨论。

8.5.2 中国对外经济关系的新定位和新目标

中国经济迅速崛起成为全球经济的一个重要合作伙伴，是当代世界最引人注目的现象。一方面，中国经济对国际市场、资源的依赖程度越来越高；另一方面，中国经济对世界经济的影响也越来越大，中国需要进一步融入全球经济之中，分享国际分工的好处。在这种情势下，中国如何调适与国际社会的关系，在经济全球化的浪潮中为中国经济准确定位，就成为中国面临的重大挑战。

上述挑战的压力首先来自中国自身。第一，如上所述，中国对外部资源、能源的依赖程度过高，保障资源、能源安全的压力增大，提高中国在全球生产价值链中地位的要求越来越迫切，出口导向的开放战略亟待调整。第二，中国开放型经济的宏观管理面临挑战。作为最大的发展中经济体，中国经济宏观失衡现象较为严重，国际收支顺差特别是经常项目顺差占GDP比重迅速攀高，外需（净出口）对GDP增长的贡献率过大，导致外汇储备急剧增加，自主货币政策空间受到挤压，推动了资产泡沫与通货膨胀。

其次，中国经济处于日益复杂的外部环境中。第一，2008年全球金融危机爆发后，以美元霸权为中心的后布雷顿森林体系的不合理、不公平性再次暴露无遗，国际金融体系迫切需要改革，但新体系的蓝图尚付之阙如。第二，多哈回合迟迟未能取得进展，贸易保护主义抬头。2008年爆发的全球金融危机有可能引发新一轮贸易保护主义。第三，全球变暖问题成为人类社会面临的新挑战，将对各国的政策、产业结构产生深远的影响，对于已经成为全球最大温室气体排放国的中国而言，其国际责任将迅速增大。第四，国际社会对中国的人民币汇率市场化问题、服务市场开放问题、贸易顺差问题等的压力可能会越来越大。

2001年加入WTO是中国为实现新目标而采取的一项重大步骤，意味着中国全面接受经济全球化的规则。同时，大幅度降低关税与取消非关税壁垒，对战略性行业的贸易保护程度大幅降低。通过转变政府职能、加快完善市场经济体制和减少对外商投资的限制，中国创造了一个

富有吸引力的投资环境，以便吸引国际上的资本、技术、人才来中国集聚，建设开放型的经济。

2005年7月的外汇改革，是指向新目标的另一项重大步骤。自2002年开始，国际社会要求人民币升值的压力越来越大。2005年7月21日，重新恢复人民币汇率的有管理的浮动汇率机制，到2008年底，人民币兑美元名义汇率升值约18%，但是，由于美元对其他主要货币持续多年贬值，人民币对欧元、日元的升值幅度较小。2008年全球金融危机爆发后，由于美元对其他主要货币在短时期内大幅升值，人民币有效汇率在2008年7~9月间升值幅度超过7%，对出口产生了很大的压力。面对金融危机，中国没有参与到货币贬值的“竞赛”之中，而是采取了保持人民币汇率稳定的政策。

根据世界各国经济发展的一般规律和中国政府公开宣示的方针，中国对外经济战略调整的基本方向无疑是指向进一步实现全面开放。尽管发生了百年一遇的全球金融危机，经济全球化的步伐可能在短期内放慢，但和平与发展依然是当代世界的主流，经济全球化的方向与趋势不会逆转。因此，中国必须继续坚持对外开放的基本国策。

8.5.3 中国对外经济关系的前景

在新形势下，中国未来的对外开放战略目标将进行重大调整，从以往的“出口创汇”转变为追求更加平衡的对外经济关系；发展对外贸易的主要目的也从用出口需求弥补国内需求的不足，转向扬长避短，改善资源结构，以便利用全球资源效率的增长。

1.坚持互利共赢战略，营造良好的外部环境

中国的发展离不开世界，良好的外部环境对中国未来发展日益重要。中国的对外开放将始终坚持互利共赢理念，不断改善与国际社会的关系，为中国的发展营造一个良好的外部环境。第一，中国将在多边与区域组织中发挥建设性作用，推动建立一个更加自由、透明、稳定的贸易、投资多边机制；第二，中国将积极推进区域经济合作；第三，中国将加强与主要贸易伙伴的沟通，理性处理贸易磨擦；第四，中国将主动承担与其能力相符的国际责任；第五，中国将采取多种手段（援助、投资、合作等）改善与其他发展中国家的关系。

2.提升中国在国际分工中的地位

目前中国已经成为世界上最具竞争力的低成本制造大国，但在国际分工中处于价值链较低的环节，未来开放战略中，要着力提升中国的国际分工地位。第一，中国应当进一步推进贸易投资的自由化，扩大对外开放的领域，大力吸收资本密集、技术密集的外商直接投资；第二，大力推进服务领域的开放，发展现代服务业，不断增强服务业的竞争力；

第三，大力发展和提升服务外包。中国具有发展服务外包的优势，中国将学习印度、爱尔兰等国的成功经验，采取得力措施发展服务外包，并致力服务外包产业链的高端升级。

3.利用全球资源促进自主创新

中国已经将推进自主创新确定为国家战略，在经济全球化背景下，要坚持在开放中推进自主创新，利用全球资源促进自主创新。第一，中国将继续引进先进的技术与设备，高度重视对引进技术的消化、吸收和再创新。第二，充分发挥外商直接投资企业在自主创新中的积极作用，中国将为内外资企业的平等竞争创造更好的市场环境，通过竞争推动自主创新；中国将加强知识产权的保护，鼓励外商直接投资企业在华开展更高水平的研发活动；中国将鼓励外商直接投资企业在平等互利的基础上开展研发合作，引导外资企业与本土企业上下游合作；中国将在保护企业知识产权的基础上，鼓励人才的合理流动和公共技术信息的共享。第三，中国将扶持中国企业“走出去”，利用国际资源开展技术创新。

4.优化开放布局，促进区域协调发展

中国的对外开放地区分布很不均衡，沿海地区集中了90%的外商直接投资和进出口贸易额，加剧了区域间发展的不平衡。扩大中西部地区的开放，将是未来中国对外开放的一个重要内容。内陆地区开放要因地制宜、扬长避短，不断改善投资环境，扩大对外开放的领域，着力吸引市场寻求型制造业和服务业的投资。

5.健全对外开放的风险防范机制

面对国际金融市场风险因素持续增加的新形势，在对外开放中继续实现趋利避害，要求中国进一步完善、健全对外开放的风险防范机制。第一，完善开放型经济的宏观管理机制，为此，要实行有管理的弹性汇率机制、更加灵活的货币和财政政策；第二，把握好开放的进程与风险管理能力，循序渐进地推进对外开放；第三，加强国际合作，充分发挥国际合作机制在风险防范中的作用；第四，加强对跨境短期资本流动的监控和统计，防范“热钱”的冲击；第五，审慎推进资本项目可兑换。

[1]克鲁格曼、奥伯斯法尔德（2001）：《国际经济学（第五版）》，北京：中国人民大学出版社，2002年，第240~251页。

[2]UNCTAD（联合国贸易和发展会议）： *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge, Overview*（《世界投资报告（2008）：跨国公司和基础设施的挑战概览》）。

[3]弗里德曼（Thomas L. Friedman, 2005）：《世界是平的：21世纪简史》，长沙：湖南科学技术出版社，2006年。

[4]《英使马戛尔尼访华档案史料汇编·上谕档》。

[5]1918年4月22日列宁签署的《关于对外贸易国有化》的法令要求对外贸企业所有

权、外贸管理权、外贸经营权实行“全部国有化”。

[6]直属中央外贸部门的总公司包括中国粮油食品进出口总公司、中国土产畜产进出口总公司、中国纺织品进出口总公司、中国丝绸进出口总公司、中国轻工业品进出口总公司、中国工艺品进出口总公司、中国化工进出口总公司、中国机械进出口总公司、中国五金矿产进出口总公司等。

[7]中国自1977年开始执行全国人大五届一次会议通过的《1976年到1985年发展国民经济十年规划纲要》。这个《纲要》对经济增长要求过急，引进的外国先进技术设备过多，与中国当时外汇支付能力和配套能力不相适应，因此又被称为“洋跃进”。

[8]邓小平（1984年6月）：《建设有中国特色的社会主义》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第64页。

[9]邓小平（1984年10月）：《在中央顾问委员会第三次全体会议上的讲话》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第90页。

[10]贸易依存度（trade dependence ratio)是用来衡量一个经济体对国际商品市场开放与依赖程度的指标，通常用进出口总额与GDP的比值来表示。从长期看，大多数国家进出口是平衡的，因此，也有人用出口依存度（出口额与GDP的比值）或进口依存度（进口额与GDP的比值）来表示。

[11]隆国强（2000）：《如何看待中国的外贸依存度》，国务院发展研究中心《调查研究报告》，2000 年第 66 号，载《中国经济时报》，2000年8月10日。

[12]在“文化大革命”结束以后，中国派出了大批官员走访世界各国，寻求救亡图存和实现振兴的方策。邓小平本人在1978年10月访问日本，11月访问泰国、马来西亚和新加坡三国。其中，新加坡的裕廊工业园区引入外资设厂发展外向型经济的做法给邓小平留下了深刻的印象。这使他坚定了对外开放的信心，并酝酿在毗邻香港的沿海城市建立经济特区。见李巨川（2008）：《裕廊山上那棵海苹果树》，载《苏州日报》，2008年5月13日。

[13]江泽民（1994）：《坚定不移地把经济特区办得更好》，见《十四大以来重要文献选编》上册，北京：人民出版社，1997年，第865~866页。

[14]中共十一届三中全会决定把工作重点转移到现代化建设上来。为了解决既要搞得快一些，又要不犯1958年“大跃进”的错误，就要利用外国资金和技术。参阅邓小平（1979）：《搞建设要利用外资和发挥原工商业者的作用》，见《邓小平文选》第二卷，北京：人民出版社，1994年，第156页。

[15]《外资在华设研发中心成新趋势》，载《解放日报》，2009年2月13日。

[16]联合国贸易和发展会议（1999）：《1999世界投资报告：外国直接投资和发展的挑战》，北京：中国财政经济出版社，2000年，第11页。

[17]在这个问题上，有一个经典事例。《华尔街日报》在2004年初发表过一篇题为《中国的崛起有利于巩固美国的霸权》的文章。该文以世界最大的鼠标制造商罗技公司（Logitech)为例，说明中国的高速增长如何使美国受益。罗技是一家美国和瑞士合资的公司。它的制造厂设在中国的苏州。每年有 2 000 万个鼠标卖到美国。其中一种无线鼠标的售价是40美元。其中，这家公司自己分得20%（8美元），分销商零售商分得37.5%（15美元），还有芯片等元器件供应商分得35%（14美元）。而制造这些鼠标的罗技苏州工厂只得到 7.5%（3 美元），4 000多名工人的工资、水电费等生产费用全在这总价7.5%的销售收入中开支。《华尔街日报》的文章说：“罗技公司的苏州货仓可以说是当前全世界经济的缩影。”见Andrew Higgins: “As China Surges, It Also Proves A Buttress to American Strength”， Wall Street Journal, 2004年1月30日。

[18]商务部世贸司负责人就《2005国外技术性贸易措施对中国对外贸易影响调查报告》答记者问，http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/zhengcejd/200612/20061204149873.html。

[19]专利标准化是指具有私权性质的专利成为国际或国家技术标准。

[20]马凯（2007）：《转变经济增长方式 实现又好又快发展——在中国发展高层论坛2007年会上的演讲》，2007年3月18日。

[21]以出口加工制成品为主的出口导向战略是否应当调整，在中国国内是有争论的。争论双方的论点和论据，见《吴敬琏论改革基本问题》II：《中国增长模式抉择》，第5章。

[22]在加入WTO的15年内，中国仍将被视为非市场经济国家，这是中国在加入WTO谈判中作出的重大让步之一。这一条款使外国企业只要能够证明中国产品的售价低于其他市场经济产品的成本，就能够轻易赢得反倾销诉讼。

第三篇
宏观经济和社会层面的问题

第9章
建立新的社会保障体系

中华人民共和国成立后，建立了覆盖城镇国有部门的社会保障体系。在这套体系覆盖范围内的国企职工和政府工作人员，按照规定的受益标准从国家获得医疗、养老、工伤等保障。但是，这套社会保障体系覆盖范围有限，在制度安排上也存在重大缺陷，在此后的实施过程中遇到很多困难。20世纪70年代末市场化改革开始以后，社会结构大改组，更加迫切地要求尽快建立起覆盖整个社会的社会保障制度，以便为社会提供一个安全网。

9.1 社会保障体系的功能及其分类

由于社会保障对经济发展和社会稳定具有重要的促进和支撑作用，现代世界的各个国家都进行了社会保障体系的构建。在探索过程中，世界各国形成了各具特点的社会保障体系。本节将对其中的主要模式进行概括的分析。

9.1.1 社会保障的起源

社会保障是工业社会为其成员防范和化解生存风险、维持基本生活而提供的一种制度安排。在人类社会的早期阶段，化解生存风险和提供基本生活资源的保障功能，是由家族（extended families）承担的。从传统的农业社会走向工业社会，家族共居演变为以核心家庭（nuclear families）为主以后，家庭保障已不足以防范社会成员面临的各种风险，于是便产生了社会保障制度。

社会保障制度有几种不同的起源。一种是在西欧庄园制解体和工业化过程中社会自发产生的民间社会服务组织，如中世纪后期宗教团体附属的慈善事业、19世纪在英国获得广泛发展的职工互助组织“友谊社”（Friendly Society)等。另一种是由政府实施的社会保障计划。例如，1601年英国的伊丽莎白女王（Queen Elizabeth I, 1558~1603年在位）颁布《济贫法》（*Poor Law*），规定以社区为单位对无亲属照顾的

贫民进行救济和强制劳动就属于这一类。19世纪后半期德国“铁血宰相”俾斯麦（Otto von Bismark, 1815~1898）为了削弱日益壮大的工人运动的影响，提出了一个完全由国家提供资助的综合性社会保障计划。此后，类似的社会保障计划在各工业国得到普遍实施。

苏联等社会主义国家建立以后，也根据共产党在取得政权以前所作的承诺，建立了自己的社会保障体系。在计划经济条件下，传统社会主义国家社会保障的典型特征是政府直接向社会成员提供实物福利，而不是像在市场经济条件下那样，主要是建立针对某些风险的福利维持计划。

社会保障计划具有两个最基本的功能，即储蓄功能和收入再分配功能。所谓储蓄功能，是指调节个人和家庭的消费行为，将部分收入储蓄起来以备日后不时之需。所谓再分配功能，则是指社会将一部分资源从拥有这些资源的人手中转移到需要却没有足够资源的老年人、伤残人、遗属及儿童等拥有较低劳动能力或没有劳动能力的人群身上。通过社会保障的这种功能，可以实现世代之间或人群之间的再分配和风险分摊。一个国家的社会保障计划要通过社会收入再分配和储蓄两大功能，在维护社会公平和促进经济增长之间保持平衡。

9.1.2 社会保障体制的类型划分

虽然现代世界各国都或多或少地建立了自己的社会保障体系，但是它们各自的社会保障体制却各具特点。一般而言，社会保障体制的类型可以从融资方式、给付标准、实施方式和管理方式等不同视角加以区分（表9.1）。

表9.1 社会保障制度的类型

融资方式	给付标准	实施方式	管理方式
现收现付	受益确定	强制实施	政府机构管理
基金积累	缴费确定	自愿投保	公众机构管理
			私人机构管理
混合制	混合制	多层次实施	混合制

1.融资方式

社会保障有两种基本的融资方式，即现收现付（pay as you go）和基金积累（funding）。现收现付制以政府当期收入作为资金来源，而基金积累制则以缴费形成的基金及其经营回报作为资金来源。

早期的社会保障体系多数采用现收现付制。现收现付制的优点可以概括为：（1）保险金即期给付，而无须基金的预先积累。（2）易于运用保险金随物价而调整的指数调节方法处理通货膨胀风险，保证给付的

实际价值不受通货膨胀的侵蚀。（3）通过转移支付，体现社会保障的共济性与福利性。

另一方面，现收现付制也有两个突出的缺点：（1）采用这种体制意味着实行代际转移支付，它通常会损害缴费一代的工作积极性和缴费积极性。（2）在人口老龄化的情况下，往往造成社会保障系统的财务困难，但弥补社会保障的资金缺口又会导致巨大的财政赤字，不但影响储蓄与资金积累，而且制约了劳动力市场供求，不利于社会资源的最优配置。

基金积累制用预先积累的投保人个人账户（individual account）中的社会保障基金给付保险金。基金积累制的实质是缴费人收入的延期支付，即将他们在工作期间的部分收入转移到将来使用。

基金积累制的优点在于：（1）保险缴费与保险受益之间，具有直接的关联性。这不但有助于增强劳动者的自我保险意识，也有利于提高缴费人缴费的积极性和加强对基金的监督。（2）有助于在人口逐渐老龄化的过程中预先通过基金的积累和增值，为投保人提供较为可靠的社会保障。（3）有助于增加社会储蓄和资金积累，促进资本市场的形成和发展。（4）可以形成巨额的养老基金。如果能够合理有效地管理，可以对经济发展产生积极的推进作用。

基金积累制的缺点是：（1）缺乏社会保障体系应有的再分配功能，无法救助积累能力低下的低收入阶层和残疾人。（2）基金需要在个人账户中经过若干年的积累才能实施保险金给付，而不像现收现付制那样立即支付。（3）预筹积累的社会保障的正常运转和目标实现，取决于能否从资本市场取得稳定的投资收益。在缺乏健全的资本市场或者资本市场发生巨大波动的情况下，基金的保值增值发生困难，直接影响社会保障的给付能力。

由于两种基本的财务机制各有长短，目前世界各国大多采用不同险种、适用不同融资机制的混合制度，即用现收现付的方式提供最低限度的社会保障，用基金积累的方式提供其余的社会保障。

2.给付标准

从给付标准看，社会保障存在着两种与财务机制相对应的方式，即受益确定（defined benefit, DB）和缴费确定（defined contribution, DC）。

受益确定制的特点是：社会保障组织对受益人的给付取决于预先规定的受益标准，由于无法准确估计受益人对社会保障开支的实际需要，通常根据受益人在享受受益时的年龄、工龄、健康状况、失业延续时间、财产、抚养人口数量等容易识别的条件规定受益标准，而不论受益人以往的缴费贡献。在这种情况下，受益的公平性意味着受益水平的平均化。受益人既缺乏改变自己的经济状况和增加向社会保障体系缴费的

积极性，又没有节约使用资源的动力，因而往往造成社会资源的浪费和入不敷出的压力。缴费确定的社会保障计划为参加计划的成员建立个人账户，积累其缴费和利息，在成员符合支取要求时，把缴费形成的本金及其利息返还给账户持有人或其指定受益人。

从原则上说，采取什么样的给付标准与融资方式并没有直接的联系。这就是说，受益确定制既可以用于现收现付制的社会保障计划，也可以用于基金积累制的社会保障计划，缴费确定制亦是如此。但是，以受益确定制来匹配现收现付制简单易行，因为现收现付计划没有硬预算约束。如果基金积累制采取受益确定制的方式支付，那就意味着基金管理机构或托管机构要代替受益人承担基金价值波动的风险。所以，在过去，受益确定制通常与现收现付制配对，而基金积累制计划多半采取缴费确定制的给付方式。不过，近年来发展起一种记账式缴费确定制（notional defined-contribution schemes或non-financial definedcontribution, NDC，或称名义账户制），是一种以现收现付制与缴款确定制配对的模式。

3.实施方式

从社会保障的实施方式看，社会保障有两种基本类型，即强制实施和自愿投保。此外，还有一种由前两种混合而成的多层次实施方式。

强制实施方式是由国家建立的为国民提供基本社会保障的制度，以法律形式用国家的强制力量保证其实施。现收现付制的社会保障计划多半采用国家强制性的税收，如利用工薪税（payroll tax）进行融资，然后向法定的受益人提供社会保障福利。基金积累制的社会保障计划可以通过有关的法律强制实施，也可以自愿投保。

自愿投保模式一般经由商业性的保险公司或其他特定的金融中介机构实施，采取基金积累的方式。自愿投保的社会保障计划可以由政府等公共机构发起，也可以由非政府机构发起，不过它们都要在政府规制下进行商业化的经营。

4.管理方式

社会保障系统的管理可以有不同的做法，包括由政府机构统一管理、由公众机构管理和由私人机构管理等。现收现付的社会保障计划通常是由政府机构统一管理的。基金积累制的社会保障计划则可以有多种选择。政府发起和建立的社会保障基金，可以由政府机构或者公众机构进行管理，但是，政府机构的管理容易出现低效和腐败之类的问题，因此，目前流行的做法是由私人机构或公共机构进行运营，政府负监管之责。

9.1.3 各国实施社会保障的若干经验

20世纪20年代以后，特别是第二次世界大战以后，欧美各工业化国家普遍建立了自己的社会保障体系，展开了不同形态的社会保障体系的探索。

1.“福利国家”政策

19世纪末俾斯麦建立的社会保障体系，采取现收现付的受益确定制。不过，给付的标准很低，只能维持最低生活。

第二次世界大战以后，一些左翼政党，如欧洲大陆的社会民主党和英国工党在欧洲国家长期执政，建立了高标准、广覆盖的社会保障体系，形成了“福利主义”的社会保障制度。欧美各国已经历了长期持续的经济增长，社会富裕程度大大提高。于是，这种高福利的社会保障制度在非社会党执政的欧洲国家也得到保持和推广。实行这种高福利制度的国家被称为“福利国家”[1]（Welfare State）。

欧洲式的社会保障制度曾经对推动社会进步和经济增长起到了积极作用，但其弊端也逐渐暴露出来，这些弊端主要表现在：

第一，社会保障体系所提供的保障水平要与一个国家的经济发展水平相适应。二战后，欧洲福利国家的高标准社会保障一开始就是建立在较高水平的人均GDP的基础之上的。在整个20世纪60年代和70年代初期，西欧国家的社会福利继续快速提高，大大超过生产的增长速度。1965~1970年，社会福利费用每年平均增长11.6%；1970~1975年，每年平均增长15.3%。社会保障费用在国内生产总值（GDP）中所占的比重从60年代的不到20%，上升到70年代中期的30%左右。由于社会保障的水准超过了经济的支撑能力，国民收入中越来越大的部分被用于社会保障，所以就会损害长远经济发展的基础。

第二，过高的社会福利不利于效率的提高。二战后，西欧各国政府在社会保障制度中全面承担了增进社会成员普遍福利的责任，这对推动社会保障制度的发展无疑起到了重要作用。但是，对于国家究竟应在社会保障体系中起多大的作用，并不是没有疑问的：（1）社会经济资源中有越来越大的份额掌握在政府手中，由政府直接支配，削弱了市场机制的作用。（2）国家全面包揽了社会成员的高水平生活保障，使一部分人滋长依赖国家、靠社会保障过日子的心理和懒惰行为。（3）社会保障和社会福利的扩大，培育起庞大的福利机构，造成高浪费、低效率和官僚主义。

第三，过高的福利影响国家预算的稳定性。西欧国家的社会保障资金主要来自国家预算。随着实行福利主义各国社会保障水平的不断提高，用于社会保障的一般税收和指定用于社会保障目的的薪给税或社会保险税不断增加。例如，1965~1984年期间，瑞典税收在国内生产总值中的比重从35.7%上升为50.6%；丹麦从29.4%上升为47.3%；英国从30.6%上升为38.6%；法国从35.0%上升为45.5%。一些国家的个人所得

税的边际税率很高，例如瑞典个人所得税的最高税率高达80%。实行这种以高税率为基础的高福利，虽然具有较强的收入再分配效应，有利于缩小贫富差距，但是同时也会使厂商成本提高，资本收益率下降，还会损害因积极工作而获得高收入的那部分人的工作积极性。而且，由于社会福利开支过大和预算入不敷出，实行“福利国家”政策的国家几乎无一例外地形成了庞大的财政赤字。

以上问题使福利主义的社会保障制度陷入困境。特别是在20世纪70年代西欧社会进入人口老龄化和低增长阶段后，它们的这种高福利政策受到了广泛的批评。东南亚地区的新加坡、南美的智利等国汲取了“福利国家”政策的教训，发展起了与之不同的社会保障制度。

2.新加坡的中央公积金制度

新加坡的社会保障制度在建立伊始就表现出与欧洲不同的理念。

新加坡共和国独立以前的1955年，英联邦殖民政府为政府雇员建立了退休金制度，称为中央公积金制度（central provident fund, CPF）。这是一种强制性储蓄计划，由雇主和雇员分别按照雇员薪金的一定比例共同出资，存入为雇员设立的一个特别的个人账户，积累计息，雇员退休后就可以取用。1965年新加坡独立以后，把它扩展为一个覆盖整个社会的社会保障计划。

当时的新加坡领导人在确立这套社会保障制度时所依据的基本理念是：（1）在经济不够发达的阶段，国家还没有能力提供高水平的社会保障，同时考虑到由家族互济实施保障的东方传统，采用自存自用、自我保障的方式是适宜的，国家只充当法规制定者和管理人的角色，而不应直接提供资金。（2）中央公积金制度实际上是以强制性储蓄的方式进行社会保障资金的积累，同时也为经济增长提供了重要资金来源。（3）在满足居民基本需要和工作激励之间保持平衡，既让人们感到生活有保障，又有激励他们不断上进的机制，避免欧洲“福利国家”政策下居民“吃免费午餐”的弊病。

中央公积金制度是一种全积累的缴费确定制的体系。这套社会保障体系的基本内容是：第一，要求所有雇员和雇主每月分别按雇员薪金的一定比例缴纳公积金，全部公积金缴款都存入投保雇员在中央公积金局开设的个人账户。第二，个人账户上的基金属于投保人所有，由中央公积金局统一管理。第三，55岁以下投保人的个人账户一分为三，即普通账户（ordinary account)、保健储蓄账户（medisave account)和特别账户（specialaccount)。在会员的年龄达到55岁以后，其个人账户则被改变为退休账户（retirement account)和保健账户。第四，中央公积金局按法律规定的利率付给利息。其中，普通账户和保健账户的存款利率等于新加坡四家主要的国内银行的一年期定期存款利率的算术平均值；特别账户和退休账户上的存款利率则稍高于这一利率；公积金存款用于购买政府平价屋的住房抵押贷款的利率也略高于普通账户的存款利率。第

五，公积金存款的主要用途是：（1）用作投保人本人的自我保障，如医疗费用及其他不测事件开支、投保人的退休金等。（2）在积累逐渐充裕的条件下，发展其他保障和投资功能，如购置政府组屋，补足父母和配偶的公积金退休账户存款，为子女缴纳指定院校的高等教育学费，甚至购买中央公积金局指定的上市公司股票等。

中央公积金制度充分发挥了社会保障的储蓄功能，具有很强的刺激储蓄的作用。新加坡普遍推行公积金制度以后，社会储蓄率迅速从1960年的-2.4%上升到1984年的42%、1988年的41.9%和1994年的51.0%，多年来一直保持世界最高水平。而且由于新加坡采取国家统一管理基金的形式，公积金成为政府筹措建设资金的重要来源。新加坡中央公积金制度的另一个优点是强化了激励机制。在保险金的给付上，根据各自缴款多少的不同，公积金制度实行差别待遇。这给受益人提供了很强的激励。职工为了获得可靠的保障，就要努力工作，取得更多的收入并在个人账户中积累更多的基金。

不过，新加坡的中央公积金制度也在几个方面受到批评：第一，中央公积金制度不具有再分配的功能，而且雇主与雇员缴费率大致相同，高薪雇员从雇主缴费中得到的财富也多，这就在一定程度上拉大了社会收入分配的差距。第二，中央公积金存款余额巨大，中央公积金局将这笔资金交给新加坡财政部，由财政部按照前述的法定利率每半年一次向中央公积金局结算利息。政府支付给投保人的利率偏低。第三，政府通过获得这笔资金使用权，掌握了巨额资本资源用于政府的投资项目。这样，中央公积金制度就成为政府用来进行社会控制的一个有效的政策工具。有些论者认为，这与自由市场经济的原则不协调的。

3.智利的社会保障体制改革[2]

早在20世纪20年代，智利根据不同行业和不同职位规定的受益标准，采用现收现付的方式提供保障。50年代以后，这一现收现付制社会保障体系的财务问题日趋严重。1975年，包括健康保险在内的缴款率高达工资总额的51%~59%，但社会保障体系仍然入不敷出，出资的重担最后落到政府身上。70年代初期，智利政府对养老保险和医疗保险的财政补贴占到财政预算总支出的20.5%。由于过分地依赖财政，随着70年代初期智利财政状况的恶化，社会保障的实际受益水平也急剧下降。

1973年，智利陆军总司令皮诺切特（Augusto Pinochet Ugarte, 1915~2006）发动军事政变，推翻了阿连德（Salvador Allende, 1908~1973）总统领导的社会主义政府。军政府于20世纪70年代中期开始推行经济自由化政策。在一批从美国芝加哥大学留学归国的经济学家的推动下，智利在1981年进行了养老金制度的改革。

智利的新养老金制度和新加坡的社会保障制度有一个共同点，这就是实行全积累的缴费确定制。同时，智利的养老金制度又有自己的特色，由民间管理公司代替政府机构负责养老金基金的经营管理。其具体

做法是：

（1）基金由私营的养老基金管理公司（简称AFP）管理[3]。这些基金管理公司受基金所有者的信托，为他们承办养老基金的投资运营，获取利润。基金管理公司还为投保者办理附加的工伤保险和家属的养老保险。与此同时，基金管理公司向委托人收取管理费用。收费率的高低取决于各个公司之间的竞争。投保人有选择加入任何一家基金管理公司的权利，还可以随时转换基金管理公司。

（2）养老基金管理公司将它们受托管理的基金投资于资本市场。最初，基金只被允许投资于政府发行的公债，后来，逐步扩大到企业债券和股票。从20世纪80年代中期开始，养老基金又把投资重点转向正在进行民营化的公共设施。

（3）当基金所有者达到法定的退休年龄，他就可以从自己所选择的基金管理公司按月领取养老金，或者将自己的养老基金连本带利转向人寿保险公司，支取年金。如果尚未交足养老保险所规定的最低限额，只要其投保已满20年，则不足部分由国家予以补齐。

（4）国家对基金管理公司的运营活动进行严格的监督。政府设立养老基金监督委员会监管基金管理公司的财务状况和金融风险。同时，基金管理公司的资产负债表和基金运营的资产负债表必须分别建立。基金管理公司要用自己的资金预缴风险准备金。如果基金营运回报低于全社会基金平均回报2个百分点，就要用风险准备金补足。

智利社会保障改革所面临的一个重要问题是任何一个从受益确定制转变为缴费确定制的国家都会遇到的问题，即归还由现收现付的受益确定制下政府对职工养老保险承诺形成的政府对职工的隐性负债（implicit pension debt, IPD）的问题。在当时智利公共财政已经负债累累的情况下，智利政府采取的办法是：由政府发行“认可债券”（recognition bonds），用以对那些在旧的保障体制下工作多年而现今已经退休或将要退休的人们进行补偿。每人得到的“认可债券”的数额根据他们以往的工作年限来确定。同时，实行指数化以避免通货膨胀的损失，并有4%的年利。当职工达到退休年龄时，可向财政部兑现。同时，该债券可以在二级市场流通，职工可以将其出售变现。

智利养老金制度改革取得了以下成效：第一，给投保者带来了较高收益。从1981年到1995年的15年中，全国养老基金的平均实际回报率高达13.3%。再加上退休年龄的推迟，这就使得新体制下的养老金缴费率大大低于原来体制下的水平。第二，养老金管理成本降低，服务改善。在私人基金管理公司的竞争制约下，基金管理公司收取的管理费降低得很快。1981年开始时投保人缴纳给基金管理公司的管理费约占工资的8%，到20世纪90年代中期已降为3%左右。第三，有力地推动了本国储蓄率的提高。1981年前，智利的社会储蓄率大体为15%，20世纪90年代已达25%左右。据估计，养老基金的增加占智利国内总储蓄的30%

左右。1981年智利养老基金余额为3亿美元，1995年已经增加到256亿美元，相当于当年国内生产总值的40%多。第四，促进了资本市场的发育。养老基金通过专业的基金管理公司投资于金融资产，有力地促进了资本市场的发育。养老基金拥有的政府债券、住房抵押债券、商业企业债券、银行存款、股票和企业债券，约占社会金融资产总额的22%。20世纪90年代以后，智利政府允许基金向国外进行公共建设（如港口、公路、机场等方面）投资。一些基金管理公司在拉丁美洲其他国家的养老保险改革和资本市场的形成中发挥了积极的作用。第五，减轻了财政负担。在改革初期，由于归还对职工的隐性债务，政府的开支有所增加。经过一段时间以后，财政负担迅速下降。到90年代中期，智利财政预算连年出现盈余，成为世界上少数几个财政状况比较健康的国家之一。

不过，智利的养老金改革也受到来自左翼的一些批评：（1）这一制度缺乏再分配功能。（2）各公司为争取客户而竞争，大量雇佣促销人员，形成社会资源的虚耗。（3）投保人缴纳的管理费用高于有效政府下政府直接管理养老金所需成本。（4）养老基金的支付能力在很大程度上依赖于资本市场的投资运作，资本市场发生大的波动时，就会影响投保人的养老金安全。

4.瑞典的社会保障体制改革[4]

20世纪70年代以后，瑞典的社会保障体系陷入了危机，主要表现在：公共开支比例过大，各项福利开支（养老、医疗、失业、生育、伤残等）大约占政府公共开支的85%，公共开支占GDP的比重也从20世纪60年代的35%上升到20世纪90年代的70%，财政不堪重负；过度福利对劳动者积极性起反激励作用，造成了“福利欺诈”和“福利依赖”的现象；高福利导致高税收，1980年，瑞典个人所得税平均的边际税率为56.8%，最高边际税率达85%，个人所得税占个人劳动收入的比重为65.2%，占GDP的比重为47.7%，由于税收过高，导致劳动力成本较高，劳动密集型产业转移，失业率提高，迫使企业提高工资，引发通货膨胀；高福利使得个人缺乏储蓄和投资的积极性，影响经济长期发展，瑞典人均GDP在OECD（经合组织）成员国的排名已经从1970年的第4位下降到1995年的第16位。

瑞典政府从1991年着手进行养老保障体制改革，1994年引入新型养老保障模式，改革方案在1998年获得国会通过，于1999年开始实施。新体制框架包含三部分：第一部分是覆盖全民的国家强制性基本养老金制度，它包含三个层次：第一层次是记账式缴费确定制（NDC），受益人得到的养老金取决于退休时个人账户中的名义资产数量。第二层次是实账积累制养老金。基本养老金制度的总缴费率为18.5%（雇主和雇员分别缴纳9.25%），其中16%进入名义账户，2.5%进入实账积累。在这两个层次之下，还有一个基本层次，即家计调查式的最低养老金担保（GP），它由中央政府预算筹资。第二部分是准强制性的职业养老金计划，第三部分是个人自愿养老储蓄。

新体制中的一个最大的创新是建立了记账式缴费确定的养老金模式。这种社会保障体制是现收现付制与缴费确定模式的混合体。个人账户中的资产按照名义利息率获得收益，使账户资产保值增值。成员退休时，记账式缴费确定制中个人账户积累的名义资产要转换成年金，年金与成员退休余命和利息率挂钩。首年退休金是用名义账户资产除以年金化除数（annuity divisor)而得，年金化除数是群组平均退休余命和利息率的函数。利息率是按未来平均工资增长率标准（1.6%）确定的，成员退休后，还要根据实际平均工资增长率与标准工资增长率之差对年金进行指数化调整。

继瑞典之后，记账式缴费确定制很快在其他一些国家（意大利、拉脱维亚、波兰、蒙古和吉尔吉斯斯坦等）得到实施。它们之所以选择这种养老保险体制，是因为这种制度具有一些现收现付制和完全积累的个人账户制所不具备的优点。首先，一个国家从受益确定制向缴费确定制转型时，政府必须付出归还政府对职工的隐性养老金负债的代价。这项转型成本常常是非常巨大的，其总量可达公共养老金年度支出的20~30倍。引入记账式缴费确定制就避免了巨大的转型成本困难。其次，对于一些经济转型国家来说，它们除了要克服转型成本以外，采用记账式缴费确定制还避免了这些国家资本市场不成熟的困难。拉脱维亚、波兰、蒙古和吉尔吉斯斯坦等转型国家引入记账式缴费确定制的目的之一就是避免其金融市场不成熟的障碍。从引入记账式缴费确定制国家的实际运行效果来看，大部分国家改革的效果比较好，也有些存在不确定性。对于那些没有条件立即建立完全积累制的国家、老龄化趋势明显并在短期内导致其财务不稳定的国家和金融市场不发达的国家来说，引入记账式缴费确定制可以成为社会保障制度改革的首选。

9.2 改革前的社会保障体制和1993年的改革计划

中华人民共和国成立以后，依照苏联和其他社会主义国家的先例，建立了以受益为基准的现收现付制社会保障体系。

9.2.1 1949年以后社会保障体系的建立

1951年2月，中央人民政府颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，规定由国家统筹、企业实施对职工和职工家属的老年保险、医疗保险、工伤保险等全面的劳动保险。根据这一条例，首先在国有工业企业中建立了劳动保险制度，以后又逐渐扩展到国有商贸等行业。农村则沿用中国传统社会的办法，以家庭保障作为主要的保障形式，辅之以对鳏寡孤独等无人赡养的社员设置的“敬老院”等低水平的社会保障。

中国这套社会保障制度除具有现收现付制的一般特征外，还具有由“单位”（机关、企事业单位等）负责实施的特色。因为中国在计划经济体制下建立了“单位”这一社会基层组织形态，在计划经济体制下不需

要劳动力的流动，劳动者一生甚至其后代都可以完全从属和依附于他所在的“单位”，所以使社会保障功能演变为“单位保障”。“文化大革命”以前，企业单位实施社会保障的具体形式是按工资总额的一定比例提取附加工资，用以支付各项劳动保险费用。“文化大革命”开始以后，一方面由于人口老龄化，另一方面由于处在社会动乱中的企业财力不足，附加工资往往不足以支付社会保障费用；于是从1969年起，企业不再按工资总额的一定比例提取劳动保险基金，而是把退休金、公费医疗和其他劳动保险津贴一律改为在企业营业外收支中列支。这样，社会保障便完全变成了企业保障。

9.2.2 传统社会保障体制的缺陷

在计划经济的条件下，传统的社会保障体系为城市职工提供了基本的生活保障。但是，这一体系存在着一系列体制缺陷。

1.由现收现付制带来的问题

正如前面已提及的，以受益为基准的现收现付制，实质上是当代劳动者对上一代劳动者进行的代际转移支付，有损害前者的劳动和缴款积极性的负作用。特别是在一个社会的老龄化达到较高水平时，工作着的一代人可能要赡养过多的老年人，矛盾就更加突出。20世纪80年代中期，中国人口老龄化的迹象开始显现，90年代进一步加速，在一些老的国有企业，领取退休金的退休人员与在职人员的比例往往变得很大（1：3乃至1：1）。随着时间的推移，企业的退休金和医疗费用负担变得愈来愈沉重，严重影响对当前一代人的劳动激励。

2.由“单位保障”和“企业保障”带来的问题

首先，在城乡二元化的社会结构中，国家将其垄断的社会保障资源的绝大部分都配给了城镇“国有单位”，包括政府机构、国有企业和城市“大集体”[5]，而不包括广大的农村居民及城镇中没有在“国有单位”就业的居民，这对后两部分社会群体是极不公平的。

其次，就城镇人口而言，在通过“单位”配置实物性社会保障资源的条件下，个人的受益水平实际上取决于“单位”在计划配置体制中对资源的获取能力。这样，不同的单位在福利的组合和支出水平上往往形成很大的差别。同是国有企业，在一些职工获得基本保障的权利由于企业没有足够的计划指标而不能得到保证的同时，另一些职工可能由于其所在的企业能够得到充足的计划资源或者因有特殊的政治地位而得到高标准的福利，形成了社会保障上的“苦乐不均”。

再次，随着人口老龄化的发展，企业负担日益增加，特别是那些老企业的退休职工众多，退休金和医药费支出负担非常沉重，使得它们的成本畸高，财务困难日趋加重，甚至难以自拔。而新企业职工平均年龄

低，需要负担的老、病、退休职工人数少，社会保障负担轻。这使前者在竞争中处于不利地位。与此同时，由于不同企业间社会保障的水平不同，也阻碍了职工的流动。

3.由于缺乏受益人监督造成的问题

在传统的社会保障体系中，资金来自国有企业和国家预算，由“单位”进行管理，受益人只是被动地接受“单位”给予的“福利”，而没有任何动力和权力去监督社会保障资金收支。这种管理方式容易滋长官僚主义和增加营运成本。

这种管理方式还意味着国家垄断了所有的社会保障资源，由国家将住房、医疗、子女就业就学、劳动保障等以实物配给方式向受益个人提供各种社会福利，个人不能自主选择他最满意的消费品组合，更不能对自己整个生命周期的收入作出自主性的安排。这样造成了以下后果：一是消费者个体没有自主选择权，因而也就不能通过自主选择来满足自身的偏好，而只能服从国家机构（房管局、国立医院等）的决定；二是受益人被动接受政府给予的福利，使社会保障体系的营运失去了社会监督；三是国家对不同社会群体制定不同的受益基准，导致本来旨在谋求社会公平的社会保障反而扩大了不同社会群体如官员与大众之间的收入差距。

以上这些矛盾在改革开始以后变得日益突出。

第一，人民公社制度解体，原来在农村充当“赤脚医生”“民办教师”等的“知青”回到城市，使农村简陋的社会保障体系如农村合作医疗等也荡然无存，数以亿计的农民家庭处在没有起码的社会保障的情况之下。第二，在城镇地区，包括个体私营企业、中外合资企业在内的非国有经济日益壮大，但是非国有企业的职工却没有社会保障体系加以覆盖。第三，企业独立性的增强、市场交换关系的扩展以及消费者个人选择权利的增加，与社会福利的实物化配置的传统模式愈来愈不相适应。因为实物化的社会福利的计划配置链条的削弱，所以社会保障对企业自身财力的依赖程度增加了。第四，企业的财力状况在愈来愈大的程度上取决于其市场表现，大部分国有企业由于市场竞争力弱而处在财务状况不佳的情况下，许多企业的职工养老金和医疗费难以得到支付和报销的保证；企业一旦破产（这在市场经济中是常有发生的），更会使养老送终全无着落。这对社会安定造成了很大的威胁。

在改革过程中，经济结构有很大的变动，企业重组经常发生，如果社会保障体系不能有效地实现它的保障职能，缺乏能够吸收改革振荡的社会安全网，就会增加改革的阻力，甚至导致社会不安定。

9.2.3 中共十四届三中全会确立的社会保障改革目标

随着经济体制改革的不断推进，中国原来的社会保障制度的固有缺陷日趋暴露，改革的必要性凸显出来。

1984年，针对当时新老企业养老金高低相差悬殊的矛盾，四川、广东、江苏和辽宁等省的一些市、县进行国有企业退休费用社会统筹试点，迈出了养老保险从企业保险向社会保险转变的第一步。1986年，国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，提出开始对国有企业部分新职工实行劳动合同制。这部分职工的退休养老费用由社会统筹提供。与此同时，开始对医疗保障制度进行改革试验，即在部分城市试行“大病医疗费用社会统筹”。1991年，国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，开始在城镇广泛推行养老保险基金的社会统筹。不过，以上所有这些改革，都是在以受益为基准的现收现付制的框架内进行的改进，并没有克服这种体制的根本弊病。

在这种情况下，政府和学术界的一些人士从20世纪90年代初期开始探索如何改革传统的社会保障体制，在考察和研究了新加坡、智利等国家成功的改革经验以后，形成了对中国社会保障体制改革目标大体一致的认识[6]。他们认为，新的体制应当根据建立和发展市场经济的需要，从企业体制中独立出来；新体制既要体现社会公正，又要具有激励机制，鼓励人们努力工作、乐于积累，从而有利于经济的长期发展：

（1）社会保障制度的选择应当从中国的实际出发。中国是一个发展中国家，只有实现经济快速增长，才能满足人民多方面的需要。因此，在处理分配问题时要遵循效率优先、兼顾公平的原则。从这个基本原则出发，在对社会保障制度进行选择时，应当注意保持激励系统的有效性，使人们在获得基本安全保障的同时，还能够强化“多劳多得”的激励机制，避免吃“大锅饭”的弊端。

（2）以预定受益标准为基准的现收现付制具有代际转移支付的性质，切断了福利给付与保险费缴付之间的联系，弱化了缴款动机，而且不利于社会储蓄的提高，容易形成政府预算的包袱，因而，应用缴费确定的个人账户制取代受益确定的现收现付制。

（3）社会保障体系由政府行政机构直接管理，容易出现低效率和腐败等问题，因而应当将社会保障的行政管理与基金的运营分开，由受益人委托独立机构进行基金营运。

（4）重视与其他社会经济改革的配合，促进其他方面的改革，特别是对国有企业的改革和资本市场的形成发挥积极作用的改革。

此后，1993年中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，决定基本养老保险和基本医疗保险要引入个人账户，社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开。如果这些原则得到切实贯彻的话，将会建成一个多元化的社会保障制度，通过吸引市场力量的参与，与政府共同承担社会保障的责任。

专栏 9.1 中共十四届三中全会确定的社会保障体制的基本原则

中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》对中国新社会保障体系提出的基本要求是：

（1）“建立多层次的社会保障体系”。“社会保障水平要与我国社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应。城乡居民的社会保障办法应有区别。提倡社会互助。发展商业性保险业，作为社会保险的补充。”

（2）“按照社会保障的不同类型确定其资金来源和保障方式。重点完善企业养老和失业保险制度，强化社会服务功能以减轻企业负担，促进企业组织结构调整，提高企业经济效益和竞争能力。城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合。进一步健全失业保险制度，保险费由企业按职工工资总额一定比例统一筹交。普遍建立企业工伤保险制度。”“农民养老以家庭保障为主，与社区扶持相结合。”

（3）“社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开。社会保障管理机构主要是行使行政管理职能。建立由政府有关部门和社会公众代表参加的社会保险基金监督组织，监督社会保险基金的收支和管理。社会保险基金经办机构，在保证基金正常支付和安全性流动性的前提下，可依法把社会保险基金主要用于购买国家债券，确保社会保险基金的保值增值。”

根据《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》编写。

但是，由政府机构垄断社会资源，行使配置这些资源的权力，并保证本位利益最大化的做法对某些机构具有很强的诱惑力，使它们总是怀疑甚至抵触大众管理与自身利益直接有关的事务的能力，并排斥非政府力量在社会保障制度建设中的积极作用，从而在客观上使非政府力量在社会保障制度建设上无从参与，也使得后来改革的实际走向与中共十四届三中全会所确立的目标有所偏离。

9.2.4 世界银行的养老金“多支柱体系”

继中国在1993年的中共十四届三中全会《决定》中提出自己的新社会保障体系框架后，世界银行也在1994年发表了一份题为《防止老龄危机：保护老年人及促进增长的政策》的研究报告[7]，系统地阐述了其对养老金制度改革的主张，提出了建立“养老金多支柱体系”。

报告认为，一个完整的养老金制度不仅应当能够有效地保护老年人，而且还要能够促进经济增长。具体地说，一方面，养老金制度要具

有对个人的储蓄或工资的替代功能，对低收入者进行收入再分配和防止各种老年风险的功能；另一方面，它又要能够使影响经济增长的隐性成本最小化，使其自身成为一个可持续而且透明度非常高的长期计划。要达到这两个方面的目标，各国的养老金要建立一个多支柱的体系（multipillar system）。该体系主要由以下三个支柱组成：

（1）公共养老金计划。这个计划实行现收现付制，靠政府取得资金，其目标仅限于对贫困的老年人进行收入再分配，以及为他们提供一个共同保险的制度安排。

（2）强制性的养老金计划。这种计划采取强制性的职业养老金计划和强制性的个人账户制两种主要形式。它的作用在于强制人们为了保障自己的老年生活而进行事先的储蓄。它是非再分配的、采用完全基金积累制的方式进行融资，对全部的基金积累实行分散化的管理。

（3）个人或企业自愿建立的养老金计划。这种自愿性的个人或企业的储蓄计划是对前两个支柱的补充，是个人或企业为自己或自己的雇员的退休生涯做更多的预防性储蓄而进行的自愿安排。政府也应采取各种政策措施来鼓励这种计划的成长。

世界银行的这个“三支柱”养老金体系框架得到了许多国家的积极响应。在此后的 10 年里，大多数国家采取了多支柱的社会保障模式。

2005年，在总结1994～2004年10年社会保障改革经验的基础上，世界银行发表了《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》[8]。这份报告扩展了“三支柱”的思想，进而提出了一个“五支柱”的框架性建议：（1）提供最低水平保障的非缴费型“零支柱”；（2）与受益人收入水平挂钩的缴费型“第一支柱”；（3）不同形式的个人储蓄账户性质的强制性“第二支柱”；（4）灵活多样的雇主发起的自愿性“第三支柱”；（5）建立在家庭成员之间或代际之间的非正规保障“第四支柱”。与1994年的报告相比，它扩展出了另外两个支柱，一个是以消除贫困为目标的基本支柱即“零支柱”，一个是非经济性的支柱即“第四支柱”，包括其他更为广泛的社会政策，如家庭赡养、医疗服务和住房政策等。该报告还提出了向“五支柱”过渡的三个原则：一是所有的养老金制度原则上都必须包括旨在提供基本收入保障并在全社会范围内进行收入再分配以消除贫困的“零支柱”，由国家建立以保证终生收入较低或从事非正规工作的人们在老年时能够得到基本的保障；二是强制性的制度强制力度不能太大，而且要具有可管理性，尤其对于低收入国家，强制型制度虽然能够有效实施，但费率应低一些；三是低覆盖的收入关联型制度应弱化再分配功能，资金应主要来自个人缴费而不是财政转移支付。该报告反映了世界银行对养老金改革的观点发生的两个变化：一是进一步关注基本收入保障对相对弱势的老年群体的作用，二是进一步强调养老金体系的所有支柱均应通过运用市场手段，以期达到为个人熨平消费的作用。

9.3 1995年以后的改革实施

按照中共十四届三中全会的部署，新社会保障体系的建设从1995年开始以城镇企业职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度为重点向前推进。在养老保险和医疗保险推进缓慢、很难在短期内全面建立的情况下，中国政府决定首先加快建设作为社会保障基本支柱的居民最低生活保障制度。此后，在其他领域也取得了一些进展，但是仍存在不少问题需要解决。

9.3.1 建立全民最低生活保障制度

1997年9月，国务院发布《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，要求在“九五”期间在全国城镇建立起城市居民最低生活保障制度，使城市居民的基本生活得到保障。它的要点如下：

（1）城市居民最低生活保障制度的保障对象是家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的、持有非农业户口的城市居民，主要是以下三类人员：无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民；领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能重新就业，家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民；在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后，以及退休人员领取退休金后，其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。

（2）城市居民最低生活保障标准由各地人民政府自行确定。各地要本着既保障基本生活，又有利于克服依赖思想的原则，按照当地基本生活必需品费用和财政承受能力，实事求是地确定保障标准，经当地人民政府批准后向社会公布，并且随着生活必需品的价格变化和人民生活水平的提高适时调整。

（3）实施城市居民最低生活保障制度所需资金，由地方各级人民政府列入财政预算，纳入社会救济专项资金支出科目，专账管理。目前最低生活保障资金采取由财政和保障对象所在单位分担办法的城市，要逐步过渡到主要由财政负担的方式上来。

近年来，各地在建立最低生活保障制度方面进展较快。据统计，2015年，全国领取城市居民最低生活保障金的人数有1 701.1万人，月人均标准451.1元，月人均补助水平316.6元。[9]

在20世纪，占中国居民半数以上的农村居民没有最低生活保障，一直是中国社会保障体系的最大缺陷。在社会有识之士的呼吁下，最低生活保障在21世纪初逐步由城市扩大到农村居民。浙江省首先在2001年正式实施《浙江省最低生活保障办法》，建立了覆盖农村的低保制度。后来，愈来愈多的省份将最低生活保障扩大到农村，实现了全民低保。2007年8月，国务院下发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通

知》，决定在全国普遍建立农村最低生活保障制度，将符合条件的农村贫困人口纳入保障范围，重点保障病残、年老体弱、丧失劳动能力等生活常年困难的农村居民，中央财政对财政困难地区给予适当补助。2015年，全国农村低保对象4 903.6万人，低保标准为每人每月264.8元，月人均补助147元。[10]

9.3.2 养老保险改革

根据中共十四届三中全会决定，在各项社会保障制度中，首先应当建立“社会统筹与个人账户相结合”的养老保险。但是从一开始，新养老保险制度的建立就遇到了困难。

推行这种养老保险制度的最大困难在于，业已退休的老年职工和即将退休的中年职工（他们分别被称为“老人”和“中人”）的账户中没有基金积累。在这种情况下，出路在于由国家出资补偿对“老人”和“中人”养老金积累的隐性负债。经济学界和经济界人士在1993～1995年讨论社会保障制度改革问题时，就已提出了将现有国有资产“切一块”[11]和由财政发行“认可债券”[12]这两种补偿办法。但是，由于受到一些政府职能部门官员的反对，补偿未能实现。于是就只有用从企业收取的“社会统筹”来借“新人”的钱养“老人”。为此，在1995年3月部署养老保险改革的全国性会议上，提出了两种可选的方案供各地区选择。

方案一（又称“体改委方案”）：“大个人账户，小社会统筹”。职工个人缴费全部计入个人账户，企业缴费的一部分，也分别按照社会平均工资和职工本人工资的一定比例计入个人账户；职工退休后，按照个人账户的储蓄额（包括本金和利息）发给养老金。这一方案与中共十四届三中全会规定的原则比较接近。但是，由于它没有解决老职工的养老金资金来源问题，可行性并不高。

方案二（又称“劳动部方案”）：“大社会统筹，小个人账户”。职工个人缴费计入个人账户，企业缴费进入社会统筹基金；职工退休时，个人账户存款足以支付养老金，则支付形式同方案一，如果账户中存款不足或属于“空账”，则由社会统筹基金补足；社会统筹金不足，则由财政资金补足。虽然第二方案保留了个人账户，但实际上“老人”和“中人”的养老金在很大程度上要靠现收现付的“社会统筹”来解决。不过，它在“老人”和“中人”的养老金资金来源问题上提出了比较实际的处理办法，而且赋予社会保障主管机关很大的权力，多数地方政府部门选择了这个方案。这一方案实质上是对“老人”和“新人”分别采取现收现付制和个人账户制。向现收现付制回归导致了以下消极后果：（1）参加养老保险的企业出现了拖欠或逃避缴费的倾向。养老保险基金缴费率逐年下降：1993年为92.4%，1994年为90.5%，1995年为90%，1996年为87%。[13]（2）非国有企业特别是民营企业和三资企业认为，由它们缴纳社会统筹来对老职工作出补偿是不公平的，因此也不愿意参加。（3）在一些供养人口比例很高的老工业城市，企业缴纳社会统筹的负担很重。当

时，养老保险社会统筹的收费率平均高于工资的20%；加上其他保险收费，社会保障总收费率高达35%~45%。特别是在一些老工业城市，如上海，由于“老人”和“中人”多，仅养老保险收费一项即达到职工工资的28.5%（其中，从企业收取25.5%，从职工个人收取3%[14]），而一些新兴的城市，则社会统筹收费率很低，这就把前者置于不平等竞争的地位。（4）在资金短缺的情况下，只好挪用现有职工个人账户内的资金，使得它们也变成了“空账户”。因此从长期看，这种做法有使养老金制度重新回到以受益确定的现收现付制的危险境地。

为了克服新养老金制度的上述缺点，劳动部、国家体改委等政府职能部门于1996年6月提出了对现行体制的改进方案[15]，要求逐步提高个人缴费比例、逐步调整基本保险的保障水平，以及改善基金经营、监督和管理等来改善筹资的状况。不过，这些措施并没有能够解决老职工养老金的融资来源问题，仍然只能靠“社会统筹”和现有职工个人账户中的资金支付老职工的养老金。所以从1998年起，中国城市的养老保险就陷入了当期收不抵支的困境。1999年，全国有　25个省（自治区、直辖市）出现赤字，个人账户被挪用超过1　000亿元。在这种情况下，中央政府不得不以每年数百亿元的预算资金来填补基本养老保险的收支缺口。

面对这种情况，社会上提出了种种不同的改革方案。

第一种方案是实行社会保障“费改税”。

这种观点主张用开征社会保障税的办法来强化现收现付制的筹资机制。这就是将基本养老保险费、基本医疗保险费及失业保险费等合并为统一的社会保障税，由税务机关统一征收。但这种主张遭到强烈的反对，因为这样一来，无异于完全背离中共十四届三中全会规定的改革方向，向受益确定的现收现付制回归。而且不难预计，采用这种办法，虽然在短时期内能够使社会保障体系的财务状况有所改善，但是从长期看，它必然使国家财政背上难以承受的负担。因此，这种意见没有得到政府的采纳。

第二种方案是继续贯彻1993年中共十四届三中全会建议的“社会统筹与个人账户”相结合的养老金体制。

2000年初，一些地方的国有企业因为职工嫌“买断身份”的补偿过低而爆发了大量职工参加的“群体性事件”。这种事态使中国政府领导人认识到在缺乏社会安全网的情况下进行国有企业的重组具有很大的危险性。于是，他们邀请一些经济学家提出如何建立新社会保障体系的建议。其中最具代表性的是斯坦福大学的刘遵义教授提出的社会养老保障体制改革方案。他建议建立由政府用一般性财政税收作为资金来源的“社会基本养老金”（相当于前述世界银行建议的“第一支柱”）和由职工及雇主缴费建立的“个人公积金账户”（相当于前述世界银行建议的“第二支柱”）两个部分组成的社会养老保障体系。其中，个人公积金账户由中央

公积金信托理事会下设的中央公积金管理局进行统一管理，选择并委托中资或外资基金管理人（银行或其他金融机构）经营。[16]他还建议政府用现有国有资产对国有单位已退休职工、在职职工及下岗职工进行隐性负债补偿。这一构想的基本想法得到许多经济学家的认同和政府主要领导人的赞许。此后，一些机构估算了政府对国有单位老职工隐性负债的规模。世界银行估计该规模为1997年我国GDP的46%~69%；一些经济学家的估计为当年我国GDP的71%~94%不等；国务院体改办课题组的估计更高达 145%。即使假定隐性负债只占我国1997年GDP的30%，其总量也超过2万亿元。[17]2000年晚些时候，国务院作出决定，成立全国社会保障基金理事会，负责管理由中央政府集中的社会保障基金。[18]不过由于主管部门的反对，这一方案没有得到最终的执行。

在国际经济学界，全积累个人账户制的最重要的支持者是哈佛大学教授、里根时代的美国总统经济顾问委员会主席费尔德斯坦（Martin Feldstein）。他认为，中国的养老保障应采取全积累的个人账户制。[19]

第三种方案是主张以中共十四届三中全会对养老保险的设想为基础，引入瑞典模式的记账式缴费确定制（NDC）。

2004年，“中国研究咨询项目”[20]向中国政府提交了由麻省理工学院戴蒙德（Peter A. Diamond）教授和伦敦经济学院的巴尔（Nicholas Barr）教授执笔的《中国社会保障体制改革：问题和对策选择》研究报告。[21]他们建议中国不采用全积累的缴费确定制（financial defined contribution, FDC），而是采用记账式缴费确定的个人账户制。与FDC相比较，NDC可以缓解政府归还隐性负债的负担和证券市场波动的风险。由于名义账户制提供了一个事实上不必对个人账户“做实”的模拟运行模式，消除了转型成本过高的障碍。同时，记账式个人账户制与中共十四届三中全会选择“社会统筹与个人账户相结合”模式的初衷是相吻合的，兼顾到了“社会互济”和“自我保障”即公平与效率的问题，还由政府承担了证券市场的部分风险，避免了积累制对资本市场的高要求，更加适合我国当时的经济现状。另一方面，与传统的现收现付制相比，NDC相对提高了平衡养老金的灵活性，增强了透明度、增加了缴费的激励性，具有便携性等优势。

他们的建议得到一些中国学者的支持[22]，也得到中国政府领导人的高度评价，但最终并未成为主管部门的选项。

第四种方案是由社会保障体制改革的主管部门——劳动与社会保障部提出的。他们的基本思路是降低由个人缴费形成的个人账户资金的比重，使养老保险以社会统筹为主。这一方案得到了政府的采纳。

2001年7月，国务院决定按照劳动与社会保障部提出的思路在辽宁省进行完善城镇社会保障体系试点，其中基本养老保险试点的主要内容为：

（1）个人账户和社会统筹分账管理，个人账户实账运行。个人账户从受益人工资的11%调减为8%，全部由个人缴费形成；企业缴费比例保持个人工资的20%不变，但是全部记入社会统筹基金。社会统筹基金专门用于支付退休人员的基本养老金；个人缴费形成个人账户基金，用于支付个人账户养老金。

（2）调整和完善养老金计发办法。在维持基本养老金月标准相当于省（自治区、直辖市）上年度职工月平均工资20%的同时，规定职工在缴费满15年以后，缴费每满一年增加一定比例的基础养老金，总体水平控制在30%左右；基本养老金领取人死亡后，其遗属领取的丧葬补助金由社会统筹基金支付。另外，个人缴费不满15年不能领取基本养老金。

（3）鼓励企业建立企业年金，规定企业缴费在工资总额4%以内的部分，可以从成本中列支。

在总结辽宁省试点经验的基础上，2003年，中共中央、国务院决定，在黑龙江和吉林两省进行扩大完善城镇社会保障体系试点工作。个人账户缴费率进一步减为受益人工资的5%~6%。2005年12月，国务院发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》[23]，从2006年起将试点范围扩大到除东三省之外的八个省、直辖市、自治区，包括天津、上海、山东、山西、湖北、湖南、河南和新疆。

采取以上办法的试点地方的养老保险体系的财务状况有所改善，但是由于资金积累规模不大，投资收益又低[24]，这种改善最终是以中央财政加大转移支付力度为条件的。中央财政安排对养老保险基金的补助从1998年的23亿元增长到2015年的3 598亿元。财政补助收入近年来占整个企业养老保险基金总收入的比重保持在12%~13.5%之间[25]。而且，即使财政能够承担所需的巨额费用，建立起来的也将是一个很难长期维持的、以现收现付为主的养老金保险体制。一些欠发达地区和老工业基地基金缺口较大，难以靠自身力量实现养老金的收支平衡。2015年，黑龙江、辽宁、吉林、河北、陕西和青海六省的城镇企业职工养老保险基金当期收不抵支，养老负担特别沉重，其中有历史因由也有现实因素。同时，由于统筹层次低，基金不能互相调剂，像深圳、广州等外来劳动力多的城市，保险基金充盈，费率较其他省（自治区、直辖市）低，形成了不同地区基金缺口与基金结余并存的现象。[26]

个人自愿投保养老保险虽然一直被视为养老保险体系中的一个重要支柱，但是迄今为止并没有形成一个清晰的制度框架和发展规划。这个层次的融资来源只能是银行居民储蓄的转移，但是要使其成为一个真正能够用于养老的、有别于一般性储蓄的养老金计划，还需要金融机构把它作为一种适合于养老之需的新型金融产品开发出来并投向市场。此外，这种金融产品的营销还需要具有一些特殊的推进手段，如可以免征或缓征相关税收。

除了企业职工之外，还有一个重要的养老金受益群体，就是在机关事业单位等公共部门就业的职员。这部分人员的养老保险费用一直没有实行缴费确定的基金积累制，而是采取传统的受益确定的现收现付方式。但是，公务员制度的建立和人事管理制度改革的推进，增加了改革机关事业单位养老保险制度的紧迫性。

从20世纪90年代初开始，一些地区不同程度地开展了机关事业单位养老保险制度改革试点。但试点地区只是实行了单位和个人缴费，养老金的计算和发放仍执行原有受益确定的退休养老办法，待遇与缴费不挂钩。1999年以来，部分科研机构和文化单位先后转制为企业，其养老金要按企业的办法进行计算和调整。2008年3月，国务院发布《事业单位工作人员养老保险制度改革的试点方案》，选择山西、上海、浙江、广东、重庆5省（直辖市）先期开展试点。基本思路是：机关事业分开；离休退休分开；老中新分开；把事业单位分为承担行政职能的、转为企业的及继续保留的三类分别处理。2015年1月，国务院发布《机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，独立于机关事业单位之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的养老保险体系正在逐步建立。至2015年末，全国参加城镇职工基本养老保险人数为3.536亿人，其中，参保职工2.622亿人，参保离退休人员9 142万人。[27]

从农村的情况来看，其养老保险依然滞后于城市的发展进程，全国特别是中西部地区养老保障依然由家庭承担，急需建立起具有自身特点的保障体系和制度。

在人民公社制度下，我国农村建立起“五保”（指在吃、穿、住、医、葬方面给予的生活照顾和物质帮助，所需费用主要由集体经济负担）制度，不过保障的水平极低。实行承包制以后，农村社会保障体系因失去了原来的资金来源而瓦解。在农村改革的推进中，农村社会保障制度建设严重滞后，使得农民面临巨大的风险而缺乏有效的防范和分散机制。

在推进城镇社会保障制度建立的同时，有关部门开始进行农村社会养老保险、医疗保险和最低生活保障等制度的试点工作。1986年 10月，民政部决定在农村经济比较发达的地区实行以社区为单位的农村养老保险。1991～1993年，建立了一些县级农村社会养老保险制度试点。1999年7月，国务院指出农村尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，决定对已有的业务实行清理整顿，引导有条件的地区逐步向商业保险过渡。2003年7月，劳动和社会保障部发出通知，要求积极稳妥地推进农村养老保险事业的健康发展。此后，农村养老保险制度也在不同地区以不同方式逐步推进。上海采取了“镇保＋农保”的模式；广东中山市采取了“社区单位缴纳＋政府补贴”的模式；江苏阜宁市及北京大兴区则主要采取了自我保障模式。[28]然而，这些举措大多在东部沿海较发达的地区开展，中西部地区的养老保险模式并没有明显的改进。截至2007年末，全国参加农村养老保险的人数仅为5 171万人，年末农村养老保险

基金累计结存412亿元。[29]

2009年9月，国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，决定从2009年开始在全国选出10%的县（市、区）实行试点，在2020年之前建立覆盖全国的新型农村养老保险。新农保基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成，基础养老金标准为每人每月55元。

由于城乡差别在短期内不会得到根本性消除，农村社会保障制度应与城镇社会保障制度有所不同。在农村社会保障制度建设的立足点和发展策略上，理论界和政府部门还存在着一些不同的认识。一类观点认为，农村社会保障应当由国家、集体和个人共同负担。另一类观点则认为，在传统农业生产方式仍然没有彻底改变的情况下，家庭保障仍然是农村社会抵御风险的主要方式。在这种传统生产方式下，最为适合的是农民自愿基础上的合作性社会保障，而不是带有强制性质的统筹资金的社会保障。

在农民收入水平相对较低的条件下，如果没有外部力量的支持，单靠农民自己很难建立起能够提供多方面风险防范功能的农村社会保障制度。也就是说，农村社会保障体系的建设将是一个长期的历史过程。在现阶段，关键是如何解决农村社会保障制度方面的缺失以及与城镇社会保障制度方面的兼容问题。首先要在全面落实农村最低生活保障的基础上，根据当地经济发展水平，积极探索社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度，逐步实现城乡养老保险制度的衔接。

9.3.3 医疗体制改革

任何一种社会医疗体系，都包含两个既有关联又相区别的组成部分。一个是医疗费用的筹措，即由谁来支付医疗费用：病家自理、由商业保险机构支付，还是政府给予补助。另一个是医疗服务的供给，即由谁来提供医疗服务：由各类医疗机构通过市场提供，还是由政府的公立医院直接以实物形式提供。

以上两方面都可以有不同的模式选择。在分析一个国家的医疗体系时，必须把这两个方面区别开来，分别加以考察。

从医疗费用的筹措看，人们遇到的最大问题是，疾病（特别是费用高昂的大病）是否发生和何时发生具有很大的不确定性，所以对于绝大多数居民来说，医药费用完全由个人自理是难以承受的。于是形成了一些可供选择的处理方式：

（1）在古代社会，常常用亲属互济或宗族组织负担的办法来解决生老病死的不时之需。但在近代核心家庭成为占主导地位的家庭形式以后，这种方式已经很难起主要作用了。

（2）通过商业保险机构来分散个人风险，是近代社会出现的一种

分散风险的办法。但是对于低收入人群来说，高额保费仍然是他们难于承受的。而且由于信息不对称和逆向选择的存在，商业保险机构的运营也有很高的成本和很大的风险。

二战结束以来，一些国家由政府为全国居民建立了全民享有的公共医疗保险。公共医疗保险制度体现了现代社会以人为本的普世价值观，而且具有节约管理费用的优点。但也有论者指出，医疗费用完全由公共医疗保险机构承担，容易助长医疗费用无节制的增长，而且政府垄断的保险机构容易滋生官僚主义行为和低效率，因而主张允许商业保险公司进入医疗保险市场[30]；此外，由个人承担部分医疗费用的医疗保险计划对于控制医疗支出的无节制增长能够产生积极作用。[31]

从医疗服务的提供看，医疗服务市场的突出特点是信息不对称。疾病的诊断、治疗需要专业知识，供给方（医院、医生）在医疗市场中具有垄断优势和信息优势，需求方（病人）通常缺乏必要的医疗知识，对于祛病延年却有迫切的要求。虽然病人可以选择医生和医院，但对疾病的治疗主要还是由医生决定。医生或医院有可能会为减小风险或为增加收入推荐昂贵的或没有必要的医疗服务。如果医疗服务提供者追求利益最大化，并诱导消费者过度消费，就会出现所谓“不完善代理行为”。单个消费者（病人）显然无从或者无力约束这种行为，最终导致供需双方的“契约失灵”。[32]解决医疗服务市场的信息不对称问题，可以有以下几种选择：

（1）医疗服务也可以由政府直接开办的医院和诊疗所直接提供医疗服务，即所谓“补供方”。

（2）加强政府对医疗服务市场的规制。例如，克鲁格曼建议，政府应当在建立统一的病例记录及质量控制方面发挥更大的作用[33]；对医疗机构的付款从事后变为事前预付，有助于给医疗机构建立一种“标尺竞争”（yardstick competition）[34]，等等。

（3）建立一个竞争性的医疗服务体系；同时引入医疗服务的第三方购买者——医疗保险机构，以集体性的力量取代势单力薄的个人消费者，来提高需求方掌握信息和与供给方谈判的能力。加强医疗保险计划的组织化程度，有助于发挥价格谈判和专业监督的能力。

事实上，利用市场上在服务品质和价格方面展开的竞争改善医疗服务，已成为世界性的趋势。[35]当然，政府对医疗服务提供的监管也必须加强，强化市场竞争与加强政府监管并重，走向“有管理的市场化”是全球医疗改革特别是医疗服务提供体制改革的大趋势。

专栏 9.2 医疗体制的几种模式

把医疗费用筹措和医疗服务提供这两个方面综合起来观察，可以把

世界各国的医疗体制大体上划分为四种模式：

一是以英国为代表的“国家医疗保障模式”，其特点是政府以税收方式筹集资金，直接组建医疗机构或对已有的医疗机构进行国有化，免费向全民提供包括预防保健、疾病诊治和护理等一揽子卫生保健服务。由于在这种模式下政府的医疗支出成倍增长、待诊待治时间过长、医疗质量不高，英国在2000年以后对这种政府全包的体制作出了一些改进，允许私立医院进入医疗服务市场和吸引私人资本投入医疗投资项目。

二是以德国为代表的“社会医疗保障模式”，资金来源于雇员和雇主按比例强制性缴纳的保险费（税），国家适当给予补贴；基金的设立按社会职业确定并相互独立，基金管理方式是实行社会与个人之间结成伙伴关系的自治或半自治的模式，在政府和医生组织、基金和医生组织之间，或以上三者之间进行集体谈判签订协议，由政府批准或备面直接监管或委托监管。

三是以新加坡为代表的“个人储蓄医疗保障模式”，依据法律规定，强制性地以家庭或个人为单位建立医疗储蓄基金，用以支付日后患病所需医疗费用。新加坡医疗服务的分工比较明确，初级卫生保健主要由私立医院、开业医师、公立医院及联合诊所提供，而住院服务则案并最终由政府出主要由公立医院提供。

四是以美国为代表的“混合型医疗保健模式”。其特点是：联邦政府向65岁以上的老人提供的“医疗保健”（medicare）、向低收入家庭提供的“医疗救助”（medicaid）等公共医疗保险覆盖全美人口的1/4，另有约60%的人口由职工个人和雇主购买私人医疗保险覆盖，还有15%左右的美国人没有任何医疗保险。至于医疗服务，则由公立医院、私立非营利医院、私立营利医院、开业医生等通过市场提供。

根据乌日图《医疗保障制度国际比较》（化学工业出版社，2003年）等资料编写。

1993年中共十四届三中全会以后，中国开始在江苏镇江和江西九江进行以“社会统筹与个人账户相结合”为核心内容的城镇职工医疗保障制度改革试点。在两个试点的经验基础上，1996年4月，国务院批准下达了国家体改委等四个部委提出的《关于职工医疗保障制度改革扩大试点的意见》，并在全国50多个城市扩大试点。

根据扩大试点的结果，1998年，国务院在总结试点经验的基础上又颁布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》。它仍然本着“低水平，广覆盖”和“统账结合”的原则，要求所有城镇用人单位都要参加基本医疗保险，按属地管理。单位和个人的缴费比例分别为工资总额的6%左右和2%左右；其中单位缴费的30%划入个人账户。门诊（小额）医疗费用主要由个人账户支付；住院（大额）医疗费用主要由统筹基金支付。截至2008年底，全国参加基本医疗保险人数比上年增加2 028万人。[36]

为进一步扩大医疗保险的覆盖范围，2007年，国务院又颁布了《关

于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》，开始启动城镇非就业居民基本医疗保险试点，特别是解决中小学生、老人、残疾人等群体看病就医问题。2008年11月，国务院办公厅下发了《关于将大学生纳入城镇居民基本医疗保险试点范围的指导意见》，将在校大学生纳入医保范围。2015年底，全国参加城镇基本医疗保险人数达6.658亿，其中，参加职工基本医疗保险2.889亿人，参加城镇居民基本医疗保险3.769亿人。[37]

在农村医疗保障体制改革方面，随着农村家庭联产承包责任制的推广，原有人民公社农村合作医疗（“赤脚医生”）的体系随之瓦解。虽然1994年以后中央和各地政府作了一些努力，试图恢复合作医疗，但由于缺少可靠的经济来源和有效的制度设计，重建的合作医疗持续的时间往往很短，坚持下来的合作医疗也主要分布在发达的沿海地区。2002年10月，中共中央、国务院发出《关于进一步加强农村卫生工作的决定》，在全面总结以往合作医疗经验教训的基础上，决定从2003年起，在全国农村逐步建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度和医疗救助制度。在财政补助方面，从2006年起，中央财政对中西部地区除市区以外的参加新型农村合作医疗的农民由每人每年补助10元提高到20元，地方财政也要相应增加10元，新型农村合作医疗制度由此在全国全面展开。截至2015年底，全国参加新型农村合作医疗人口数达6.7亿人，参合率为98.8%。[38]

总之，在1995~2008年期间，中国医疗改革取得了一定的进展，但还存在不少问题。

从医疗费用的筹措和医疗保障的覆盖方面看，主要的问题包括：

（1）政府投入不足，使医疗保障的覆盖面离普遍覆盖的目标仍有不小距离。在医疗费用不断上升的同时，政府投入在医疗卫生总费用中的比重不但没有提高，反而逐年下降，使普通居民不胜负担（图9.1）。[39]

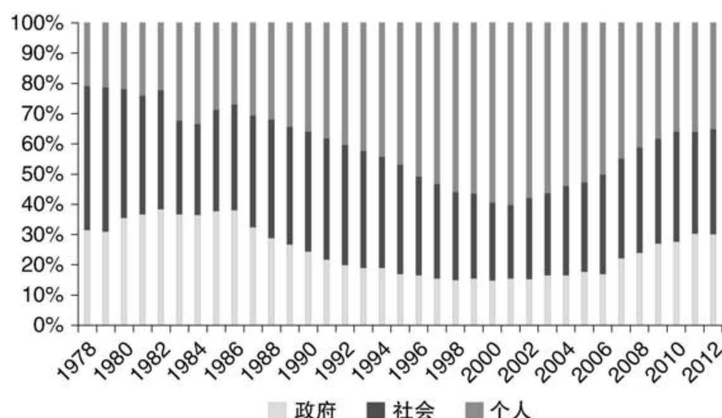


图9.1 我国卫生费用筹资构成变化趋势（1978~2012）

资料来源：中国国家统计局：《中国统计年鉴（2013）》，第769页

（2）医疗服务和医疗资源配置不合理。毛泽东在1965年的一次谈话（俗称“6·26指示”）中讲道，“城市老爷卫生部”的积习是，按照行政级别提供差距悬殊的医疗服务。这种状况至今没有得到解决。近两年我国卫生总费用只覆盖20%人口。一位卫生部前副部长指出，中国政府投入的医疗费用中，80%用于党政干部。[40]

（3）医疗保险体系整体性不强，城镇职工基本医疗保险、城镇居民医疗保险、新农村合作医疗缺乏有效衔接，疾病保险相互之间难以转移。

（4）医疗保险的筹资和支付方式还需进一步完善。适合农民工特点的全国性医疗保险办法尚未出台。全国进城务工和在离开土地的乡镇企业就业的农民工约为2.775亿人，[41]虽然有5　166万名农民工参加了工伤和大病医疗保险[42]，但仅占18.65%。新农村合作医疗的自愿性缴费方式很难实现普遍覆盖，采取以“保大病”为主的支付方式很难实现社会保障的收入再分配功能。

从医疗服务的提供方面看，主要的问题包括：

（1）对于是否对私人医疗机构放开医疗服务市场的政策不明确。对海外优质医疗机构和本土民营综合医院的市场准入都管得过紧，对农村和偏远地区行医资格的标准规定得过高，阻碍了动员尽可能多的资源增加医疗服务供给。

（2）医疗服务几乎全部由国营医院和企事业单位的附属医疗机构提供。这些机构的制度改革进度缓慢，而是采取了早期国有工商企业相类似的“扩大自主权”的办法，让它们自行“创收”，这不但不能克服计划经济下国有企业的通病——管理差、效率低，不能按照医护人员的学识和贡献给予相应的报酬，损害了他们的工作积极性；而且导致了种种腐败行为。

（3）公立医疗机构的财政拨款严重不足[43]和要求它们自行“创收”来弥补资金缺口，引致“以药养医”“过度检查”和医疗服务价格不断上涨的局面。据统计，2015年，医院次均门诊费用233.9元，按当年价格比上年上涨6.3%，按可比价格上涨4.9%；人均住院费用8　268.1元，按当年价格比上年上涨5.6%，按可比价格上涨4.1%。[44]个人卫生支出不断增加。

（4）医疗保险管理机构没有履行第三方购买者的职责，虽然有了名义上的医疗服务购买者，但是在大多数情况下，这些医保机构并没有代表病人向医疗服务机构购买服务，从而对医疗服务的品质和价格实施有效的控制。

由以上这些缺陷造成的医疗服务水平低（看病难）和个人医疗支出超常增长（看病贵），招致大众对现行医疗体制的严重不满，引发了2003年以后全社会关于整个医疗卫生体制改革的大讨论。

正如前面所说，医疗问题，一是医疗费用的筹措，二是医疗服务的提供。对于前者，社会各方并不存在分歧，绝大多数参加讨论的人都认为政府应当负责建立国民医疗保险制度，并为低收入居民提供资金。但在医疗服务的提供上，则存在很大的分歧。

2003年以后，关于医疗改革的争论日趋激烈。江苏省宿迁市在医疗改革中将公立医院拍卖的做法成为争议的焦点。2005年5月初，卫生部官员严厉批评了公立医疗机构淡化公益性质、追求经济利益的倾向，并且认为："应当坚持政府主导，引入市场机制。产权制度改革，不是医疗制度改革的主要途径，我们决不主张民进国退。"5月24日，卫生部下属的《医院报》头版刊登卫生部政策法规司司长的一次讲话，题为《市场化非医改方向》，该文被广泛转载。讲话认为，"看病贵""看病难"等现象，根源在于我国医疗服务的社会公平性差、医疗资源配置效率低，要解决这两个难题，主要靠政府，而不是让医疗体制改革走市场化的道路。此后，《中国青年报》在7月28日又刊出报道，"国务院研究机构称我国医改工作基本不成功"，再次引起社会关注。国务院发展研究中心几位研究人员的医改研究报告认为，医改困局的形成，是将近20年来医疗服务逐渐市场化、商品化引起的。所以，"核心问题在于强化政府责任"，医改方向选择上应以政府主导，公有制为主体，坚持医疗卫生事业的公共品属性。[45]

上述争论的实质是：在公共卫生服务以外的一般医疗服务[46]中，政府和市场各自应当扮演什么样的角色。一种观点认为，应该恢复医疗机构的公益性，由国家办医院直接向居民提供医疗服务（持这种观点的人们把自己称为医疗改革的"政府主导"派，把争论的对方称为医疗改革的"市场主导"派）。另一种观点认为，除公共卫生机构外的普通医疗服务应该实现市场化，各类医院都可以参与竞争，而由医疗服务的购买者（病人或医疗保险机构）选择提供方（持这种观点的人把自己称做"补需方"派，把争论的对方称为"补供方"派）。

专栏 9.3 宿迁医疗改革

财政的压力和旧医疗卫生体制下的种种弊端迫使宿迁对医疗卫生体制进行改革。宿迁医疗改革的目标在于重构以"四大分开"与"四大转变"为主要特征的新型医疗卫生体制。"四大分开"为："管办分开"，从办医主体上把办医者与管医者分开，政府不再直接开办医院，其主要职责是对医院进行监管；"医卫分开"，是将一般医疗服务与公共卫生服务分开，市场提供一般医疗服务，政府提供公共卫生服务；"医防分开"，将医疗与防保两类不同性质的机构分开；"医药分开"，是从利益上把医和药两个行业分开。"四大转变"指政府由补贴供方向补贴需方转变，由定

点医疗服务向自由选择转变，由实物补贴向货币补贴转变，由暗补向明补转变。改革的实质是政府与市场进行专业化分工，即医疗服务以市场提供为主，公共卫生以政府提供为主，政府对贫困者购买医疗服务提供资助。

改革在沭阳县试点的基础上全面推行，其中广受关注的是医院混合所有制的改革。到2006年7月底，对全市乡镇以上135家医院中的134家进行了产权置换，置换医院所得全部投入公共卫生防保体系，政府不再新办常规医疗服务机构，优先发展民营医院，政府对医院履行监管者角色。医疗改革后，宿迁医疗服务能力和质量有所提高，医疗服务市场的竞争降低了原有医疗服务的价格，“收红包”等现象基本消失；同时，政府财政压力开始下降，公共卫生投入大幅度增加。政府的公共卫生直接投入从2000年的2 875万元增加到2005年的4 692.1万元，全市改制置换资金42 286.37万元，大部分投入了公共卫生建设。

宿迁医改引起了社会各界的广泛争论，其中有代表性的是北京大学和清华大学对宿迁进行的医改调研报告。北京大学的报告认为，宿迁医疗改革的思路在某些方面违背了社会和经济发展的客观规律，尤其是将全面市场化的改革手段用于已被理论和实践证明行不通的医疗卫生领域。所以，目前宿迁“看病贵”的问题没有得到解决，老百姓的医疗负担反而加重。清华大学的报告则认为，宿迁的医疗改革是一种积极的尝试，它对经济欠发达地区医疗卫生体制改革具有明显的借鉴意义。

根据北京大学中国经济研究中心医疗卫生改革课题组：《江苏省宿迁地区医改调研报告》（2006 年 6月），清华大学公共管理学院课题组：《宿迁市医疗卫生体制改革考察报告》（2006年11月）等资料编写。

在中国医疗体制改革争论日益激烈之际，2006年末，国家医药卫生体制改革部际协调小组成立。2007年上半年，9家国内外机构，即北京大学、复旦大学、北京师范大学、国务院发展研究中心、世界银行、世界卫生组织、麦肯锡公司、中国人民大学和清华大学各自向该小组递交了一份改革建议书，对中国医药卫生体制的改革提出指导原则和制度设计框架。在广泛征求各方意见的基础上，2008年底形成了《关于深化医药卫生体制改革的意见》和《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009~2011）》。方案要求充分调动广大医务人员的积极性，努力建成覆盖全国城乡的基本医疗保障制度，初步实现人人享有基本医疗卫生服务。方案指出，2009~2011年我国要重点抓好以下五项工作：

一是推进基本医疗保障制度建设。将全国城乡居民分别纳入城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗制度覆盖范围，3年内参保率均应提高到90%以上。

二是建立国家基本药物制度。统一制定和发布国家基本药物目录，出台基本药物生产、流通、定价、使用和医保报销政策，减轻群众看病就医基本用药费用负担。

三是健全基层公共卫生服务体系。3年内中央财政再支持5 000所中心乡镇卫生院、2000所县级医院和2 400所城市社区卫生服务中心建设。支持边远地区村卫生室建设，实现全国每个行政村都有卫生室。

四是促进基本公共卫生服务逐步均等化。扩大免费公共卫生服务范围，城乡居民人均公共卫生服务经费不低于15元，以后逐步提高。增加重大传染病、慢性病、地方病防治的专项投入。

五是推进公立医院改革试点。重点改革管理体制、运行机制和监管机制。鼓励各地探索政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开的有效形式。逐步取消以药补医机制，推进公立医院补偿机制改革。鼓励各地探索建立医疗服务由利益相关方参与协商的定价机制，建立由有关机构、群众代表及专家参与的质量监管和评价制度。

3年各级政府拟投入8 500亿元，其中中央财政投入3 318亿元。[47]

9.3.4 关于失业保险

计划经济体制下，我国实行“统招统分”“统包统配”的劳动就业制度。1958年宣布城镇已消灭失业，真实情况是失业从“显性”变成“隐性”。从1962年到1978年改革开放之前，约有1 800万名知识青年被下放到农村，农村成了吸纳“隐性”失业人员的“蓄水池”。改革开放后，国家对传统的就业体制进行了改革。1986年，开始实行《中华人民共和国企业破产法》和国有企业用工的劳动合同制度改革，失业开始显性化。为了适应国有企业改革的需要，国务院颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》，由此开始建立起失业保险制度。1993年4月，国务院在此基础上发布《国有企业职工待业保险规定》。1993年，中共十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中正式提出要建立“失业保险制度”。1999年，国务院颁布《失业保险条例》，规定城镇企业事业单位及其职工必须参加失业保险。此后，我国失业保险制度开始走上正常的发展轨道。

失业保险制度的融资来源是企业缴纳的失业保险费、失业保险基金的利息收入和财政补贴，企业缴费比例一般不高于企业职工工资总额的1%，不设个人账户。20世纪90年代后期，由于国有企业职工下岗问题愈加突出，仅凭失业保险制度根本无法保证下岗职工的基本生活。因此，中央对下岗职工采取了“三家抬”的融资政策，即中央财政、地方财政和企业各出1/3，用于支付下岗职工维持基本生活的费用。鉴于失业保险金收入不足，不足以维持支出需要，尤其在下岗职工生活费相当一部分要由失业保险金支出的情况下明显收不抵支，1998年5月，中央召开的国有企业下岗职工再就业会议确定，失业保险缴费率由职工工资总额的1%提高到3%，其中个人负担1个百分点。[48]

截至2015年底，全国参加失业保险的人数达17326万人，全年共为

456.8万人发放不同期限的失业保险金。[49]

[1]布里格斯（Asa Briggs)为福利国家给出了一个著名的界定：“‘福利国家’是这样一种国家，其中，有意识地运用组织的力量（通过政治和管理）至少在三个方面努力减少市场力量发生作用的范围：第一，保证个人和家庭的最低收入，而不管他们财产的市场价值如何；第二，使个人和家庭能够应付“社会意外事件”，如生病、年老和失业，以降低不安全感的程度，否则个人和家庭将会面临危机；第三，保证在一定范围内的社会服务领域向所有公民提供所能得到的最好服务，不管他们的地位和阶层如何。”见A. Biggs（1961）：“The Welfare State in Historical Perspective”（《福利国家的历史透视》）；转引自《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第4卷，北京：经济科学出版社，1996年，第968页。

[2]本节部分材料取自张卓元、吴敬琏、杨茂春：《从现收现付到个人基金账户——智利养老金制度改革调查报告》，载《改革》，1996年第4期。

[3]智利法律规定，任何人只要能够吸收到足够数量的基金所有者参加，并拥有不少于约12万美元的资本金，都可以注册成立养老基金管理公司。

[4]本节部分材料取自国家发展和改革委员会宏观经济研究院2007年研究报告，《进一步深化社会保障制度改革几个重要问题研究》（打印稿）。

[5]城市“大集体”，是指1958年以后由城市基层政府组织直到街道办事处兴办的企业，这种企业名义是“集体企业”，实际上属于政府所有，由基层政府管理。

[6]原国家经济体制改革委员会编写的《社会保障体制改革》（北京：改革出版社，1995 年）集中收录了这段时间国务院及其他有关部门制定的关于社会保障改革的一些政策和方案，并对这些政策和方案的思路进行了说明和解释。

[7]世界银行（1994）：《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》，北京：中国财政经济出版社，1996年。

[8]世界银行（2005）：《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，北京：中国劳动社会保障出版社，2006年。

[9]民政部：《2015年社会服务发展统计公报》。

[10]同上。

[11]所谓“切一块”，是指在现有国有资产中切出一块来，用于归还政府对国有企业老职工养老金的隐性负债。在1993年拟定社会保障方案时，不少经济学家提出了这样的建议。参阅周小川、王林（1993）：《社会保障：经济分析和体制建议》，见吴敬琏、周小川、荣敬本等：《建设市场经济的总体构想与方案设计》，北京：中央编译出版社，1996年，第211～258页。

[12]“认可债券”是智利政府在1981年养老金改革时发行的政府债券，用以偿还政府对那些退出政府养老金计划、加入新养老金计划的职工的隐性负债（见本章9.1.3）。

[13]杨宜勇：《养老保险基金收缴率为何不断下降》，载《经济学消息报》，1997年3月7日。

[14]联合国开发计划署驻华代表处：《中国：人类发展报告（人类发展与扶贫）》（1997），第62页。

[15]劳动部：《关于统一企业职工养老保险制度的汇报提纲》，1996年6月9日。

[16]参见刘遵义：《关于中国社会养老保障体系的基本构想》（2000年7月29日稿）；其框架部分后来发表在《比较》，第6辑，北京：中信出版社，2003年。

[17]参见吴敬琏：《什么是国有股减持要解决的主要问题》，载《财经》，2002年第2期。

[18]2001年末正式成立的全国社会保障基金理事会是国务院直属事业单位，其职责是负责管理由国务院批准筹集的资金及其投资收益形成的由中央政府集中的社会保障基金。由于没有开始用国有资产补偿养老金隐性债务的财务划转工作，在投资手段和投资工具仍然极不充分的情况下，全国社会保障基金理事会自成立以来工作侧重于基础建设，如选基金管理公司为投资托管人，争取到以战略投资者的身份参与新股配售等。现阶段，社保基金在政策允许范围内的投资工具包括银行存款、国债、证券投资基金、股票、信用等级在投资级以上的企业债、金融债等有价证券。其中银行存款和国债投资的比例不低于50%，企业债、金融债不高于10%，证券投资基金、股票投资的比例不高于40%。风险小的投资由社保基金理事会直接运作，风险较高的投资则委托投资托管人进行投资运作。

[19]费尔德斯坦、利伯曼（Martin Feldstein&Jeffrey Liebman, 2006）：《实现中国养老保险体制的潜力》，见《比较》，第24辑，北京：中信出版社，2006年。

[20]这是一个由海外华人募集的中国经济问题研究基金。

[21]戴蒙德、巴尔（2004）：《中国社会保障制度改革：问题及对策选择》，见《比较》，第 24、25 辑，北京：中信出版社，2006年。

[22]参阅郑秉文：《“名义账户”制：我国养老保障制度的一个理性选择》，载《管理世界》，2003 年第 8 期；刘仲藜、吴敬琏（2004）：《就社会保障课题致温家宝总理的信》，见吴敬琏：《呼唤法治的市场经济》，北京：生活·读书·新知三联书店，2007年，第390~392页；易纲等（2007）：《转型名义账户制：中国养老保障体制改革新思路》，载《中国经济报告》，2007年9月。

[23]在国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》中，公布了养老金缴纳和给付的新办法。与原办法相比，新办法仍然是统账制，仅仅是基本养老金的结构发生了变化，基础养老金增加，个人账户规模有所降低，总体水平与改革前大体相当。以职工缴费年限 35 年退休为例，改革前基本养老金的目标替代率是58.5%，其中20%为基础养老金，38.5%为个人账户养老金；改革后目标替代率调整为59.2%，其中基础养老金替代率调整为35%，个人账户养老金替代率调整为24.2%。

[24]由于社会保障基金投资范围限于低风险的银行存款等，其收益率很低。东北三省试点中个人账户投资的年收益率只有3%~4%。

[25]人力资源和社会保障部：《中国社会保险发展年度报告2015》。

[26]数据引自《中国劳动和社会保障年鉴（2007、2008）》，北京：中国劳动和社会保障出版社，2008、2009年。

[27]人力资源和社会保障部：《2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

[28]赵德余、梁鸿：《中国农村社会养老保障制度建设：挑战、试验与新思路》，中国社会保障网，2006年。

[29]人力资源和社会保障部：《2007年劳动和社会保障事业发展统计公报》。

[30]有关争论见拉丰、梯若尔（Jean Jacques Laffont&Jean Tirole, 1993）：《政府采购与规划中的激励理论》，石磊、王永钦译，上海：上海人民出版社，2004年。

[31]美国兰德公司的医疗保险实验发现，与消费者承担的比例为95%和25%的共付保险相比，完全保险的医疗支出分别为前两者的1.5倍和1.18倍。

[32]参见Henry Hansmann（1980）：“The Role of Nonprofit Enterprise”（《非营利企业的作用》），*Yale Law Journal*，Vol.89, pp.835-901.

[33]参阅克鲁格曼和威尔斯：《美国医疗保险体制的危机及其对策》，见《比较》，第24辑，北京：中信出版社，2006年5月。

[34]施莱弗提出的标尺竞争理论，是一种从规制经济学角度讨论按病种预付制对刺激医院提高效率以降低成本的作用的理论。见Shleifer（1985）：“A Theory of Yardstick Competition”（《标尺竞争理论》），*Rand Journal of Economics*，Vol.16, No.3, pp.319-327。

[35]白重恩（2007）：《发达市场经济国家医疗体制改革的经验》，见《比较》，第32辑，北京：中信出版社，2007年。

[36]数据来源于2009年3月5日温家宝总理在第十一届全国人民代表大会二次会议上所作的政府工作报告。新华网：http://www.xinhuanet.com/2009lh/gzbg/20090305/。

[37]人力资源和社会保障部：《2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

[38]国家卫生计生委：《2015年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》。

[39]政府以预算支出方式投入的比重从1980年的36.2%下降到2004年的17.1%；个人以现金支付部分从1980年的21.1%增加到2004年的53.6%。尽管近几年政府支出有所增加，但个人支出仍然占多数，如2007年卫生总费用中，政府和个人卫生支出分别为20.3%和45.2%。数据来源同上。

[40]参见周凯（2006）：《中国8成政府投入的医疗费是为各级党政干部服务》，载《中国青年报》，2006年9月19日。

[41]国家统计局：《2015年国民经济和社会发展统计公报》。

[42]人力资源和社会保障部：《2015年劳动和社会保障事业发展统计公报》。

[43]中国医院经费来源最初主要包括两部分：医疗业务收入和政府财政拨款。医疗业务收入指在医疗活动中的挂号费、住院费、手术费、治疗费和药费等。政府财政拨款包括差额预算和专项拨款，差额预算指医院按照国家的统一要求，除了药品销售实行加收批零差价，医院可获得部分经济收益外，其他医疗项目收费均低于医疗成本，差额部分由国家定额预算拨给。专项拨款指差额预算外，由国家拨给的大型设备购置和更新费。在医院进行投资补偿机制改革后，国家对医院采取补偿模式，包括预算补偿和经营补偿。预算补偿是由政府财政部门采取“定额总支付”形式，给医院拨付一定的预算经费。其优点是便于宏观调控、充分发挥医院的福利职能，缺点是机制僵化、医患供求矛盾加大。经营补偿是根据医院各服务项目的实际成本与价格，实行计价收费，以服务收入抵偿劳动消耗，并力求结余。这种补偿方式的最大优点是医院具有经营活力，主动面向医疗卫生服务市场，优化劳动组合，强化工作效率，缓解供需矛盾。缺点是诱发提供过度的医疗消费服务，医疗费用剧增。

[44]国家卫生计生委：《2015年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》。

[45]在这场争论中，具有代表性的论著包括：李玲：《中国应采用政府主导型的医疗体制》，载《中国与世界观察》，2005年第1期；国务院发展研究中心课题组（2004）：《对中国医疗卫生体制改革的评价与建议》，载《中国发展评论》，2005

年增刊第1期；顾昕：《走向有管理的市场化——中国医疗体制改革的战略性选择》，载《经济社会体制比较》，2005年第6期；周其仁：《病有所医当问谁》，北京：北京大学出版社，2009年。

[46]公共卫生服务（疾病预防控制、健康教育、妇幼保健、应急救治、采供血、卫生监督和计划生育等救助）与一般医疗服务（门诊、住院等）性质不同。前者属于公共物品，后者属于私用物品。二者显然不能混为一谈。

[47]参见十一届人大二次会议政府工作报告，2009年3月5日。

[48]《中共中央国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》（中发〔1998〕10号）与劳动和社会保障部、国家经贸委、财政部、教育部、国家统计局、中华全国总工会等6部委联合下发的《关于加强国有企业下岗职工管理和再就业服务中心建设有关问题的通知》（劳社部发〔1998〕8号）。

[49]数据引自人力资源和社会保障部：《2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

第10章

转型时期的宏观经济政策

集中计划经济的特点是，把整个社会组织成为一个以政府作为总管理处的“国家辛迪加”。政府对这家国家大公司实施从宏观经济到微观经济“一竿子插到底”的管理。它直接在国有生产单位（“企业”）之间配置资源，决定它们生产什么、生产多少和为谁生产。于是，所有的经济问题都成了“宏观经济问题”，而没有微观经济与宏观经济的区别。随着计划经济向市场经济转型，微观经济决策开始程度不等地由企业自主作出，于是出现了宏观经济与微观经济的区别。这样，也就使我们有必要对转型时期的宏观经济作专门的讨论。

10.1 宏观经济的短期分析与长期分析

1929年世界经济危机发生以前，虽然与计划经济条件下宏观经济与微观经济不分的原因有所不同，但以市场经济为研究对象的主流经济学也没有宏观经济与微观经济之分。古典经济学认为，工资、利率及其他物品的价格都具有充分的弹性，可以实时地反映它们的相对稀缺程度。在这种情况下，即使个别市场上的供求出现失衡，也能够通过价格变化引导资源在各个市场之间流动，实现资源的再配置和市场总体的均衡。所以，社会总供给和总需求总是相互协调的。

1929年的世界经济危机使上述古典经济学理论受到了严重的挑战。在回应这一挑战的过程中，诞生了凯恩斯主义经济学。

10.1.1 凯恩斯革命与宏观经济学的诞生

任何一个经济体的总体均衡都建立在以下条件之上：

总供给＝总需求

或：

消费＋储蓄＋政府收入＋进口＝消费＋投资＋政府购买＋出口

如果从实物形态看，等式两边总是相等的。如果各种物品的价格都具有充分的弹性，能够实时地进行调整，在价值形态上两者也总是相等的，不可能发生总需求不足和导致经济危机。

凯恩斯主义经济学在解释经济危机为何能够发生时指出：上述推断只有从长期的观点看才是正确的。在短期内，价格如果不能立即调整到位，那么，宏观经济的短期失衡会经常发生。

自此，微观经济学与宏观经济学就成为理论经济学两个既相互联系又彼此独立的组成部分。前者考察家庭、企业等个体经济活动，后者考察整个社会的总体经济活动。

二战以后，萨缪尔森（Paul Anthony Samuelson, 1915~2009）等经济学家把凯恩斯主义的宏观经济学短期分析与新古典经济学的微观经济学长期分析综合起来，形成了名为“新古典综合”（neoclassical synthesis）的“后凯恩斯主流经济学”。

新古典综合经济学家主张建立一种“混合经济”（mixed economy）体制：它以私有部门为基础，同时，政府宏观经济政策和公共部门也起着重要的作用。凯恩斯主义宏观经济政策的主张是，当出现总需求不足和经济萧条的情况时，用扩张性的宏观经济政策增加总需求来加以救助；反之，当出现了总需求过旺和经济过热的情况时，则主张用紧缩性的宏观经济政策减少总需求来加以抑制。

二战后，英美等主要市场经济国家在遭遇经济衰退时，通常都会采用凯恩斯主义的宏观经济政策，用扩张性财政、货币等宏观经济政策缓解和消弭经济危机，取得了显著的成效。但是在萧条得以缓解的同时，通货膨胀[1]（inflation）往往又接踵而至。这时，宏观经济部门就会转而采用紧缩性的政策来加以抑制。

10.1.2 新自由主义与凯恩斯主义的论争

坚持古典主义的经济学家（他们常常被称为新自由主义或新古典经济学家——new classical economists），如奥地利学派的哈耶克、货币主义的弗里德曼和理性预期学派的卢卡斯（Robert E. Lucas Jr.）并不认同凯恩斯的论点。特别是到了20世纪70年代，英美等国都遭遇了前所未有的高通货膨胀和高失业率并存的“滞胀”（stagflation）。凯恩斯主义提倡的政府干预政策是“滞胀”的根源，“滞胀”的出现动摇了人们对凯恩斯主义经济学的信心。这些经济学家在与凯恩斯主义的争论中提出了许多分析经济长期运行的有用理论和方法。

哈耶克对凯恩斯主义的批评包含两个要点：第一，凯恩斯主义经济政策遵循的集体主义逻辑必然趋向于实行集中计划；第二，从宏观经济去寻找危机的根源是错误的，因为衰退乃是由微观原因造成的。而且，

政府项目的扩大，只会窒息私有部门和民间社会的活力而增加困难。

货币主义的中心命题是：管住货币，其他事情让价格去决定。货币主义者认为，在通货膨胀和失业之间并不存在负相关关系；长时期的平均失业率由经济内生的“自然失业率”决定；中央银行的货币政策会使人们的通货膨胀预期发生变化，从而使实际失业率在自然失业率的左右，但最终仍然更收敛于自然失业率（专栏10.1图2）。

新自由主义经济学的另一个派别是被称为“新古典宏观经济学”（new classical macroeconomics）的理性预期学派。它的代表人物美国芝加哥大学教授卢卡斯认为，凯恩斯主义宏观干预政策的有效性建立在公众未能预见到政策后果、存在“货币幻觉”的条件下。然而，人们会利用一切可以利用的信息形成和修正自己的预期。在人们具有理性预期的情况下，政府的宏观干预政策就会失去效果。

在反对凯恩斯主义的经济学家中，供应学派（supply-sideeconomists)是一个异数。他们并没有建立严密的理论体系，而是把论述重点放在如何采取实际政策来发挥“供给方面”（企业方面）的活力。

面对西方经济在20世纪70年代出现的滞胀态势，1980年就任英国首相的撒切尔夫人和1981年就任美国总统的里根采纳货币主义及供应学派的主张，采取了私有化、减税、放松管制等政策来刺激经济的活力，并在优化产业结构、提高企业竞争力等方面取得成效，使美国重新夺回了在汽车、电子等工业的霸主地位。

2008年全球金融危机爆发后，新凯恩斯主义经济学家的活跃程度大大加强。但是，持有自由主义观点的经济学家也提出了反驳，认为危机正是由凯恩斯主义的经济政策造成的。

专栏 10.1 菲利普斯曲线

凯恩斯主义经济学对宏观经济短期波动的分析和对宏观经济政策的建议，在“菲利普斯曲线”中得到了最简明扼要的反映。

1958年，伦敦经济学院的经济学家菲利普斯（A. W. Phillips)根据1861~1957年英国的失业率和货币工资增长率的统计资料提出，物价上涨率和失业率之间存在着一种反向替换的关系：当物价上涨率较高时，失业率就较低；当物价上涨率下降时，失业率就上升（图1）。它被称为菲利普斯曲线（Phillips Curve）。凯恩斯主义的经济学家认为，宏观经济政策的目标就是沿着菲利普斯曲线寻找一个最佳点，用扩张性的宏观经济政策来缓解失业，或者用紧缩性的宏观经济政策来缓解通货膨胀压力。

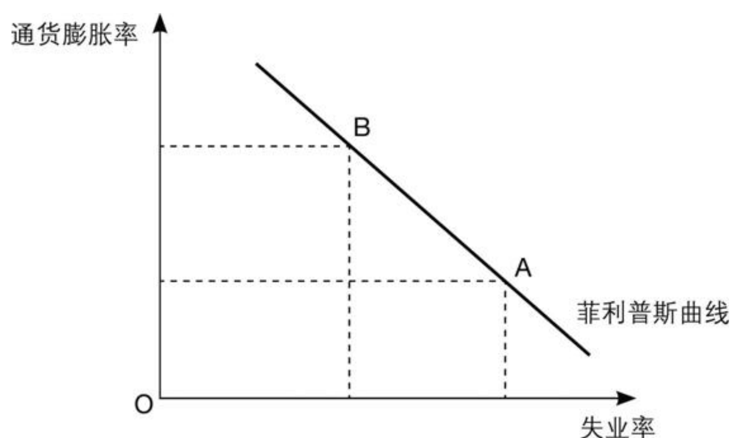


图1 菲利普斯曲线

根据弗里德曼的看法，长期中通货膨胀和失业之间不存在交替关系。货币供给的过量增长最终会引起通货膨胀。但是无论通货膨胀率如何，失业率趋向于其自然失业率（图2）。

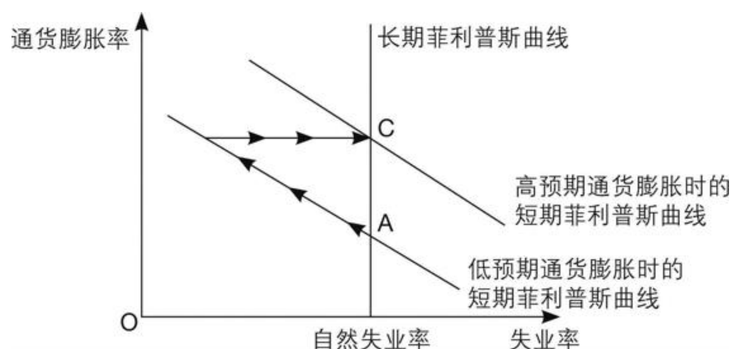


图2 预期的通货膨胀如何使短期菲利普斯曲线移动

对于理性预期学派的经济学家来说，通货膨胀率和失业率之间完全不存在负相关关系。在实行扩张性货币政策的早期，人们在尚未形成通货膨胀预期和存在货币幻觉（money illusion)的情况下，会增加投资和就业，但是当人们形成了通货膨胀预期，就业水平又会回到自然失业率。由于经济活动的参与者对宏观经济部门的行为会产生理性预期（rational expectation)，而不会受到货币幻觉的误导，失业率将始终保持在自然失业率的水平上，而不会由于宏观经济政策的变动而改变。所以，菲利普斯曲线是一条垂直线（图3）。

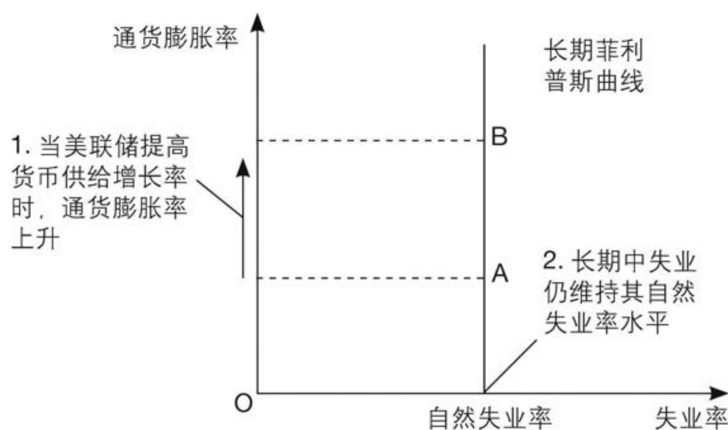


图3 长期菲利普斯曲线

在争论中，部分新凯恩斯主义经济学家也对老凯恩斯主义的理论作了调整。他们指出，由于名义工资和价格黏性（stickiness）的存在，短期的菲利普斯曲线仍然是一条下斜的线。不过，人们的通货膨胀预期愈高，菲利普斯曲线的位置也愈高。因此，政府不应当单纯依赖短期政策来解决失业问题，因为这样只会导致通货膨胀预期提高和失业率提高相互促进的恶性循环；而应当采取改变人们的通货膨胀预期和扩大就业等措施来降低失业率。

根据曼昆《经济学原理》（北京：生活·读书·新知三联书店、北京大学出版社，1999年）等资料编写。

10.1.3 宏观经济的长期分析和经济增长模式的历史变迁

凯恩斯主义经济学和新古典经济学的分歧，主要集中在宏观经济的短期分析方面，在其他方面并非那么水火不相容。20世纪80年代以后，经济学的各种流派对宏观经济运行的长期问题都给予了更多的关注。

在讨论宏观经济的短期问题时，我们着重分析在短期内发生变化的因素，即问题的需求方面；在讨论宏观经济的长期问题时，我们就要把分析的重点放到供给方面去，研究它的长期增长是靠哪些力量支撑的，或者说，它的增长模式是什么样的。在不同的经济增长模式下，自然资源、劳动、资本和技术等生产要素所起的作用有很大的区别。

根据现代经济学的研究，西方国家18世纪第一次产业革命前的经济增长更多的是靠自然资源，主要是土地投入实现的，由于自然资源数量有限，经济增长也十分缓慢。据此，英国经济学家马尔萨斯（Thomas Robert Malthus，1766~1834）认为，一旦自然资源无法支撑由人口增长造成的需求增长，人类就会陷入穷困的陷阱当中。产业革命打破了马尔萨斯的预言。在那以后，西欧和北美各国的经济增长模式大致经历了三个阶段（表10.1）[2]：

表10.1 西方国家经济增长模式的演进

增长阶段	主要特征	驱动因素	主导产业	增长理论
“起飞”以前的缓慢增长	手工劳动	自然资源开发	农业	马尔萨斯陷阱
早期经济增长	机器代替手工劳动	资本积累	重化工业	哈罗德－多马投资驱动增长模型
现代经济增长	基于科学的技术的广泛应用	生产效率提高	服务业与工农业的一体化	索洛的新古典外生增长模型
信息时代	用信息通信技术改造整个国民经济	信息成本降低	信息通信产业	新增长理论的内生增长模型

（1）18世纪后期到19世纪后期的早期经济增长是现代经济增长的第一个阶段。这个阶段的特征是，增长主要靠投资驱动。随着投资率的不断提高和投资回报递减到一定程度，出现了劳动者生活水平提高缓慢、最终需求不足，以及由此导致的经济危机等一系列严重的经济社会问题。

（2）自19世纪后期的第二次产业革命开始以后，西方国家进入依靠技术进步和效率提高驱动的现代经济增长时期。

（3）20世纪50年代开始的后工业化时期的经济增长。这个阶段的经济增长是靠国民经济的信息化和交易成本的降低推动的。

一个国家能不能实现持续稳定的发展，往往与它采取何种经济增长模式有密切的关系。

以下，我们将按照先短期分析、后长期分析的顺序，讨论中国转轨期间的宏观经济。

从短期的观点看，在1978年末改革开放以来至2008年的30年时间里，中国宏观经济引人注目的特征是反复出现经济过热和通货膨胀。

10.2 1979~1996年间的四次经济波动

10.2.1 通货膨胀是转型国家的普遍问题

不但中国在转轨时期遭遇到多次通货膨胀，正如我们在本书第1章1.4里已经谈到过的，东欧社会主义国家的经济改革几乎无一例外地都遇到过通货膨胀的困扰。宏观经济状况的恶化是造成匈牙利、波兰、南斯拉夫等国在20世纪80年代末期经济崩溃和社会动荡的一个重要因素。

为什么在从计划经济向市场经济转型的过程中会经常出现通货膨胀？许多经济学家认为，出现这种情况的主要原因是：

（1）隐性通货膨胀的显性化。匈牙利经济学家科尔奈早就论证过，计划经济是一种短缺经济。[3]也就是说，它的常态是总需求远大于总供给。不过，由于在计划经济体制下绝大部分商品实行固定价格制度，需求过旺和供给不足通常并不表现为价格上涨，而是在行政压制下隐性地存在着，并以配给制度和额外的寻求成本等形式表现出来。

市场制度的核心是它的自由价格制度。所以在市场取向的改革启动以后，势必要或快或慢地放开商品价格和要素价格。在短缺的条件下放松价格管制，就会使隐性的通货膨胀显性化。因此，在短缺经济的市场化过程中，物价的持续上涨是不可避免的。

（2）在转型时期，特别在它的早期，财政预算存在不少增支减收的因素。一方面，改革对效率提高的效应需要一定的时间才能显现出来；另一方面，为了增加改革的助力、减少改革的阻力，在利益格局大调整的改革过程中，既要增加在旧体制中受到损害的人们的利益，同时又要尽可能保证大部分人原有的利益不受损失，或者对在改革中遭受损失的那些利益主体给予一定的补偿，为了实现这一点，政府需要增加开支以支付改革的成本。以上两方面的因素加在一起，就容易在改革开始的一段时间内出现财政赤字加大、货币超量发行的情况，加大通货膨胀的压力。

（3）改革过程中，宏观经济管理的缺陷和政策差错使通货膨胀不能在早期得到抑制。在转轨时期，良好的宏观经济管理并不容易做到。首先，良好的宏观经济管理要以良好的基础设施为前提，如独立和有效率的中央银行制度、健全的货币政策传导机制和企业财务预算的硬约束等，这些条件在转型时期，特别在它的早期阶段通常并不具备。其次，政府运用自己的财政政策、货币政策和居民收入政策来保持宏观经济的稳定，本来就是一门精巧的艺术。要让习惯于计划经济中行政命令操作而对现代经济学并不谙熟的官员来承担宏观经济管理的任务，需要一个学习的过程，很难一开始就取得满意的效果。最后，转轨时期的宏观经济决策很容易向短期利益倾斜，因而往往为了获得短期经济增长的利益而付出通货膨胀等长期的代价。

这样，伴随着市场化改革的进行，通货膨胀也不时显现，有时甚至表现得相当严重（表10.2）。

表10.2 价格指数（1978～1997）（年对年%）

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
商品零售价格指数	0.7	2.0	6.0	2.4	1.9	1.5	2.8	8.8	6.0	7.3
居民消费价格指数(CPI)	0.7	1.9	7.5	2.5	2.0	2.0	2.7	9.3	6.5	7.3
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
商品零售价格指数	18.5	17.8	2.1	2.9	5.4	13.2	21.7	14.8	6.1	0.8
居民消费价格指数(CPI)	18.8	18.0	3.1	3.4	6.4	14.7	24.1	17.1	8.3	2.8

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

注：1985年以前居民消费价格指数为职工生活费用指数。

10.2.2 1979~1983年的第一次经济波动

1976年“文化大革命”终结以后，民心振奋，从上到下都有一股“大干快上”的建设热情和投资冲动。当时的中国政府领导人没有考虑经济体制和经济结构严重扭曲的实际情况，继续按照过去的高指标、高投入、低效率的粗放增长模式，组织了一次新的“跃进”，即所谓“洋跃进”。中共中央和国务院制定的《1976年到1985年发展国民经济十年规划纲要》提出，1978~1985年期间，要新建和续建120个大型项目，在全国形成14个大型重工业基地，以便工业总产值在1978~1985年期间，每年增长10%以上。为了实现新的“跃进”，在几个月中同国外签约引进了耗资160亿元的9套大型化工项目，以及耗资600亿元的宝山钢铁厂、100套综合采煤设备等22个项目。如此巨大的投资规模、这样多的大型项目同时进入建设高峰，对国民经济形成了很大的冲击，于是出现了新一轮经济波动。[4]

首先，预算赤字和货币发行迅速增加。1978年预算节余 10.1亿元，1979年赤字猛增到206亿元，达到国内生产总值的5.2%，形成了很大的货币扩张压力。现金（M_0）供应的年增长率由1978年的9.7%急剧上升到1979年的24.4%和1980年的25.5%，银行信贷余额的年增长率由1979年的10.2%提高到1980年的18.3%。

在这样的宏观经济态势下，虽然大部分商品价格仍受到行政管制，但部分放开了的价格开始攀升。零售物价指数由1978年的0.7%上升到1979年的2.0%和1980年的6.0%。

针对这种情况，1979年3月成立的国务院财政经济委员会提出了“调整、改革、整顿、提高”的八字方针。然而，在开始的一段时间内，由于大搞基本建设之风没有得到扭转和继续进行“放权让利”的企业改革，这

个方针没有得到落实。中共中央在1980年冬季决定在下一年度以更大的力度“进一步调整国民经济”。[5]这次国民经济的调整是在“坚持以计划经济为主”的体制背景下进行的[6]，采取了以下一些紧缩措施：（1）压缩固定资产投资和基建项目；（2）压缩国防经费和行政管理费用；（3）加强银行的信贷管理，冻结企业存款，并向国有企业强行推销国库券48亿元。在这些政策措施的作用下，1981年通货膨胀率开始下降，并于1983年初到达了谷底（表10.3）。对外贸易也由赤字转为盈余。

表10.3 中国宏观经济情况（1978～1983）（年对年%）

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
GDP增长	11.7	7.6	7.8	5.2	9.1	10.9
固定资产投资增长	—	—	—	5.5	28.0	16.2
居民消费价格指数(CPI)	0.7	1.9	7.5	2.5	2.0	2.0

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

10.2.3 1984~1986年的第二次经济波动

第一次降温不久，以下因素又促使中国经济从1983年开始升温，并在1984～1985年之交形成了过热：

第一，1982年9月，中共十二大正式确定了到20世纪末工农业生产总值“翻两番”的战略目标。按照原来的部署，1980～2000年的20年间，前10年是打基础，后10年实现腾飞。但是，当时大家的热情很高，在一些中央领导人的鼓励下，从1984年初开始，各地方政府竞相攀比，层层加码，纷纷要求扩大投资规模，以便“提前翻番”。尽管后来中央政府一再号召“不要头脑发热”，但是，一些地方政府根据以往的经验，提出“下马中上马”，“批评中前进”的口号，继续扩张，使经济过热的势头很难得到遏制。

第二，1984年9月的中共十二届三中全会扭转了1981～1983年期间的计划经济思想回潮，确立了社会主义商品经济的改革目标。因此群情振奋，认为从此可以放手改革，中国经济也将很快腾飞。此外，预定从1985年起扩大专业银行贷款自主权的改革在设计实施办法时发生了一项技术性错误，即规定以后中央银行给予银行的贷款额度以1984年的贷款实际发生额为基数。于是，各专业银行为了提高1985年的贷款基数，逐级下达指标，要求尽量扩大1984年的贷款规模。有的基层银行甚至送款上门，要求企业多贷款。

第三，1984年10月适逢建国35周年大庆，有的中央领导人又提倡“能挣会花”，一些机关和企业突击提高工资、发放奖金和服装等消费品，更使得经济过热势头火上浇油。

上面这些因素综合起作用的结果是：货币供应迅速增加。1984年，银行信贷总额比上年增长了28.8%，其中，仅12月就比上年同期增长了84.4%。现金（M_0）发行比上年增长49.5%。1985年第一季度末，现金（M_0）、狭义货币（M_1）、广义货币（M_2）分别比上年同期增长59%、39%和44%。从1985年第二季度开始，物价迅速上扬。

从1984年末到1985年，对于经济是否过热和是否应当采取紧缩政策，不论在经济学界还是在决策层中都存在着意见分歧，因而迟迟未能作出政策决定。当时，国务院领导确认货币流通出现了不正常情况[7]，在1985年上半年连续召开了三次省长会议，要求各地采取措施制止投资和消费基金的膨胀。但是由于中央领导层意见不完全一致，所以没有起到明显的作用。到了年中，在邓小平的指示下，对宏观经济形势的估计才趋于一致。在这样的背景下，中央政府决定派出检查组分赴各省检查，监督压缩基建项目的实施情况。与此同时，中国人民银行采取了紧缩性的货币政策，除加强贷款额度控制外，还连续两次上调了存、贷款利率。在行政措施与经济措施并举的情况下，货币供应量在1985年下半年开始回落，投资增长率也在同年第三季度逐月回落。1986年第一季度，M_0 和M_2 的年增长率分别下降到14%和13%，居民消费价格指数和GDP增长率也都迅速回落（表10.4）。

表10.4 中国宏观经济情况（1983～1986）（年对年%）

	1983	1984	1985	1986
GDP 增长	10.9	15.2	13.5	8.8
固定资产投资增长	16.2	28.2	38.8	22.7
居民消费价格指数(CPI)	2.0	2.7	9.3	6.5

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

1984～1986年的经济波动始终伴随着激烈的理论和政策争论。

早在1984年末、1985年初出现经济过热的苗头时，经济决策咨询部门和经济学家就针对当时的宏观经济形势展开了激烈的辩论。主张采取扩张性宏观经济政策的经济学家认为，对外开放、对内搞活政策的贯彻执行，客观上要求货币供应量增加。货币供应量增长速度超越经济增长速度是经济本身提出的要求，货币供应有限度地超前，对生产是一种推动。厉以宁教授以他的“非均衡理论”论证了扩张性政策的合理性。他指出，供不应求的状态是社会主义经济的常态。在中国这样一个发展中的社会主义国家，在可以预见的时期，国民经济将始终处在总需求超过总供给的“非均衡”状态之中，如果想人为地用宏观控制措施压制需求和限制货币供应量，不但不利于高速增长，而且会损害各方面的利益，从而招致人们对改革的支持力度减弱，因此，“紧”的宏观经济政策是不可取的。[8]与上述观点相反，另一些经济学家认为，国际经验已经反复证明，通货膨胀既不利于发展，也不利于改革。同时，考虑到社会的承受力，进行经济体系包括价格体系的全面改革，要以总需求同总供给比较

协调、经济环境比较宽松、国家财力有一定的余地为前提，以便保证在重大改革措施出台时不致出现严重的通货膨胀。因此，中共中央和政府应当采取果断的态度，抑制需求，改善供给，在经济环境得到一定程度治理的条件下，迅速推出配套改革的第一批措施，让新经济体制运转起来，促使国民经济尽快转入良性循环。[9]

在这场争论中，对从理论上廓清问题起了重要作用的是，1985年9月2~7日由国家经济体制改革委员会、中国社会科学院和世界银行共同召开的“宏观经济管理国际讨论会”（又称“巴山轮会议”）。这次会议通过经济学家之间的深入讨论，对中国应当采取什么样的宏观经济政策作出了有充分科学根据的结论。在这次会议上，特别是被人们称为凯恩斯主义货币问题大师的詹姆斯·托宾（James Tobin, 1918~2002）的发言，使那种以“西方主流经济学”的名义宣称“通货膨胀有益于经济发展”的言论在一段时间里销声匿迹了。托宾根据世界银行关于中国经济情况的简报尖锐地指出，中国面临发生严重通货膨胀的危险，主张中国应当采取“三紧政策”，即紧的财政政策、紧的货币政策和紧的收入政策来避免危机，而不是西方国家在面临较温和的通货膨胀时通常使用的“松紧搭配政策”。[10]会议召开以前，国务院领导人曾经会见与会的外国专家。他们对中国宏观经济所作的分析也坚定了中国政府实施稳定经济政策的信念。

这场争论的政策性结论，则是由1985年9月中共全国代表会议作出的。邓小平在这次会议的讲话中说：“速度过高，带来的问题不少，对改革和社会风气也有不利影响，还是稳妥一点好。一定要控制固定资产的投资规模，不要把基本建设的摊子铺大了。”[11]这次会议提出的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》，提出了“七五”期间（1986~1990）的经济和社会发展必须坚持的四条指导原则，其中至少有两条直接与宏观经济政策有关，它们是：

（1）坚持把改革放在首位，使改革和建设互相适应，互相促进。从根本上说，改革是为建设服务的。从当前来说，建设的安排要有利于改革的进行。为了改革的顺利进行，必须合理确定经济增长率，防止盲目攀比和追求产值产量的增长速度，避免经济生活的紧张和紊乱，为改革创造良好的经济环境。

（2）坚持社会总需求和总供给的基本平衡，使积累和消费保持恰当的比例。这里的中心问题是，在妥善安排人民生活的同时，要十分注意根据国力可能来确定合理的固定资产投资规模，做到国家财政、信贷、物资和外汇的各自平衡和相互间的综合平衡。

中共全国代表会议的以上论述，是改革开始以来正确处理改革与增长、改革与经济环境之间关系的经验教训的深刻总结。可惜的是，没过多久，这些花了很大代价才取得的教训似乎又被人遗忘，于是又发生了从1986年开始、1988年全面爆发的更加严重的通货膨胀。

10.2.4 1987～1990年的第三次经济波动

是否应当采取扩张性的货币政策和运用通货膨胀政策来刺激短期经济增长，往往并不取决于学理上的正误，而是为经济和政治上的实际利益所左右。在1984～1985年的经济过热刚刚降温时，又不断有人以这样或那样的理由主张实行通货膨胀政策。这种“通货膨胀有益无害”的鼓吹到1988年春季达到了最高峰，1988年8月终于爆发了严重的通货膨胀（当月零售物价上涨合年率80%）和抢购风潮。

按照中国政府的原定计划，1986年经济工作的方针是继续稳定经济，以便迎接1987年开始的“大步改革”。[12]然而到了1986年初，经济增长出现下滑迹象，2月还出现了GDP的零增长，这时，政府领导人决定放松对银行贷款的控制。结果，从1986年第二季度开始，货币供应迅速扩张，1987年第四季度，通货膨胀再次抬头。但这时有些领导人受“通货膨胀无害论”的影响，认为1987年的问题不是总量问题，而只是由于农业生产的局部问题。于是，1988年的中央“1号文件”一改历年以农业问题为主题的惯例，专讲宏观经济问题。文件指出，1987年实现了有效益的增长，速度快而无通货膨胀的危险。这样，到1988年中期，M_1 和M_2 的年增长速度分别达到33%和29%。

1988年5月上旬，中共中央政治局常委会决定在此后5年中实现价格和工资改革“闯关”。5月末，在讨论如何执行这一决定的高层会议上，参加会议的部分经济学家根据当时的宏观经济形势，提出了“先治理，再闯关”的主张。他们当时的依据是：（1）1987年第四季度从农产品开始的涨价风，正向其他领域扩散；（2）交通、生产资料供应的“瓶颈制约”日趋严重；（3）各地零星抢购已经发生，正在此起彼伏地蔓延开来；（4）4月的储蓄出现了负增长，表明通货膨胀预期正在形成。但是，另外一些经济学家的意见得到了当时的政府领导人的首肯。这些经济学家根据他们对拉丁美洲经济情况的观察，认为百分之几千的通货膨胀也不至于对经济繁荣造成障碍。领导人由此得出了可以在高通货膨胀、高增长速度下实行物价改革“闯关”的结论。[13]

1988年下半年的事态，并没有按照领导人的乐观估计发展。6月初的中共中央政治局会议正式决定进行物价—工资“闯关”以后，通货膨胀预期迅速形成。1988年下半年对上年同期的全国零售物价指数攀升至26%，城市普遍出现商品抢购风潮。倒买倒卖计划调拨物资和外汇额度等寻租活动的蔓延，更加剧了群众的不满。这一切都使经济问题转化为社会问题，酿成政治的不稳定。

为了控制爆发性的通货膨胀，1988年第三季度开始急剧压缩固定资产投资规模，停止审批计划外建设项目；清理整顿公司，尤其是信托投资公司；控制社会集团购买力；强化物价管理，对重要生产资料实行最高限价。随着1988年9月中央工作会议决定实行“强行着陆”的宏观调控，中国人民银行采取了一系列紧缩性的货币信贷政策，包括对信贷规模的控制和检查，严格控制贷款规模，并一度停止对乡镇企业贷款；提

高专业银行的存款准备金率，并相应地调整了利率政策。由于通货膨胀高扬，物价上涨率大大超过了储蓄存款利率，使实际利率呈现较大负值。为了抑制实际利率走低的势头，中国人民银行于1988年9月和1989年2月两次调高了利率，为进一步稳定金融形势，保护存款人利益，还同时对3年期以上定期储蓄存款实行保值。

这一系列强硬的紧缩措施虽然使得通货膨胀率很快下降，但付出的代价也很不小。1989年第三季度，货币供应量指标下降至谷底，M_1 和 M_2 年增长率下降为-1%和13%，相应地，物价迅速回落。但与此同时，市场表现疲软，工业生产下滑，企业开工不足，就业压力增大，财政状况恶化，出现了前所未有的过冷局面（表10.5）。

表10.5 中国宏观经济情况（1986～1991）（年对年%）

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
GDP 增长	8.8	11.6	11.3	4.1	3.8	9.2
固定资产投资增长	22.7	21.5	25.4	−7.2	2.4	23.9
居民消费价格指数(CPI)	6.5	7.3	18.8	18.0	3.1	3.4

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

10.2.5 1991~1995年的第四次经济波动

针对1989年第三季度出现的经济衰退情况，从第四季度开始，中国人民银行根据国务院的要求，开始大量向国有企业发放贷款以“启动”处于低谷的国有经济。中国人民银行还于1990年3月、8月和1991年4月相继三次大幅度下调了存、贷款利率。但是，由于人们的景气预期处在很低的水平上，民营经济也处在受压制的状态之下，尽管1990年的广义货币（M_2）年对年的增长率达到28.0%的高水平，GDP的增长率仍然只有3.8%。

1991年，中国经济才由逐渐复苏的民营经济领头，开始走出谷底。1992年初，邓小平发表了著名的“南方讲话”，号召加快改革和发展。他的讲话促进了经济的上升势头，在全国上下掀起了新的改革和发展的浪潮。

在1992年国民经济新一轮高涨中，地方、部门、企业表现了很高的积极性，分别采取了许多主动行动，推进本地区、本单位的改革开放，对市场作用范围的扩大起了重要作用。但是，中央政府部门对推进改革却显得消极被动，它们没有采取措施来推进需要由国家领导机构推动的财政、金融、国有企业等关键部门的改革。[14]与此同时，还采取了扩张性货币政策来刺激增长，1992 年M_1 和M_2 的增长率分别高达 35.7%和31.3%。于是，各级地方政府和国有企业的领导人便把他们的注意力放到了基本建设铺摊子等方面，经济迅速达到过热状态。同时，很快吹

起了集资热、开发区热、房地产热、债券热、股票热、期货热等经济泡沫。

在1992年中期到1993年中期长达1年之久的时间中，各方面对宏观经济这种态势的看法很不一致，大致形成了四种不同的观点：（1）认为出现过热的根本原因，是市场化改革推进太快。他们的“潜台词”是应当放慢改革，加强计划控制。（2）同意已经出现过热的分析，但和第一种意见相反，认为出现过热的根本原因是关键部门的改革仍然进行得不够快。他们主张采取果断措施稳定经济和推进改革。（3）认为经济发展状况良好，既保持了高速度，也不存在通货膨胀的危险。他们对前一段经济工作持充分肯定的态度，认为应当继续这样做。（4）对改革的推进状况不甚满意，但认为经济增长的形势喜人。他们认为通货膨胀是各国高速成长中的必然伴生物，不应采取紧缩措施，以免妨碍高速增长势头的持续。

上述争论持续了将近1年的时间。直到1993年春季，通货膨胀的危险已经十分明显，零售物价指数比上年同期上升10%以上，人民币的美元汇率在1992年11月到1993年5月的6个月期间贬值45%，这时，多数人的看法才逐渐接近。加之1993年4月邓小平的亲自干预，使最高领导层作出决定，采取两方面的措施来实现宏观经济的稳定：

1.应急措施

1993年6月，中共中央和国务院发出《关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》（即1993年“中央6号文件”），宣布采取16项措施来稳定经济：（1）严格控制货币发行，稳定金融形势；（2）坚决纠正违章拆借资金；（3）灵活运用利率杠杆，大力增加储蓄存款；（4）坚决制止各种乱集资；（5）严格控制信贷总规模；（6）专业银行要保证对储蓄存款的支付；（7）加快金融改革步伐，强化中央银行的金融宏观调控能力；（8）投资体制改革要与金融体制改革相结合；（9）限期完成国库券发行任务；（10）进一步完善有价证券发行和规范市场管理；（11）改进外汇管理办法，稳定外汇市场价格；（12）加强房地产市场的宏观管理，促进房地产业的健康发展；（13）强化税收征管，堵住减免税漏洞；（14）对在建项目进行审核排队，严格控制新开工项目；（15）积极稳妥地推进物价改革，抑制物价总水平过快上涨；（16）严格控制社会集团购买力的过快增长，加强集团购买力的控购管理工作。

2.根本措施

这次调整和过去历次调整主要靠加强计划管理很不相同的是，通过深化改革消除这一轮过热的制度根源，这集中地体现在1993年11月中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，要求改革在财政税收体制、金融体制、国有企业、新的社会保障制度等方面整体推进，确保在20世纪末以前初步建立社会主义市场经济体系。

这样，1993　　年中期出台的稳定经济的具体措施可以分为三类：（1）行政措施，包括限期收回违章拆借的贷款，加强对专业银行贷款的额度控制，重新审定投资项目等；（2）经济措施，包括两次提高了银行的存贷款利率，恢复保值储蓄，发售国债等；（3）进行改革，以便消除通货膨胀的微观基础和建立适合市场经济的宏观调控体系，包括国有企业改革、财政体制改革和银行体系改革等。

“中央6号文件”出台以后，很快就使过热的势头受到抑制：狭义货币（M_1）的增长率，从6月的34.0%降到了10月的15.6%；国有部门的投资增长率从 74.0%降到了 58.0%；生产资料物价指数上涨率从53.0%降到了31.4%；外汇调剂市场上美元对人民币的兑换率也从1美元兑11.5元人民币回落到1美元兑8.7元人民币。

与政策方面的争论同时进行的是，如何理解和正确处理抑制通货膨胀与缓解失业之间的关系问题。当时，主张适度通货膨胀有益论的经济学家提出了一个新的论据，这就是通胀虽然有害，但由于它对所有的人造成的损害是相同的，所以人们虽然会对通胀不满，但不会有人挑头闹事；失业则不同，它会造成社会不安定。因此，应当两害相权取其轻，用通货膨胀来缓解失业。持另一种看法的人们反驳说：这种把通胀和失业看作具有负相关关系，因而可以“两害相权取其轻”的说法，是老凯恩斯主义者对菲利普斯曲线的过时理解。第一，现代经济学早已超越了这种过时的理解，认识到菲利普斯曲线的位置并不是固定的，它取决于人们对通货膨胀的预期。因此，沿着一条固定的菲利普斯曲线去寻找通胀和失业都能为社会所承受的最佳点的办法早已为绝大多数经济学家所否定，我们不能重蹈二战后初期部分国家用这种以通胀缓解衰退最终造成“滞胀”的覆辙。第二，所谓由于通货膨胀对所有人的损害都是相同的，所以不会导致社会不稳定的说法，也不符合实际。事实上，通货膨胀是一种具有再分配作用的恶税，它有利于富人而不利于“从手到口”的工薪阶层。因此，严重的通货膨胀会造成社会关系紧张和社会不安定。第三，用放松银根来缓解失业主张的实际含义，无非是用贷款去支持经营不下去的国有企业发放工资和各种补贴。不是通过改革去发挥企业的活力和提高它们的效率，从而增加就业岗位，而是用贷款对企业进行变相补贴，只能缓解失业于一时，决非长久之计。何况中国失业问题最严重的方面和一般基础，是农村中数以亿计的失业人口使整个社会的就业状况恶化。用扩张性的货币政策补贴国有企业，维持国有企业冗员的就业，即使能够暂时减轻国有企业职工下岗的压力，但由于不能对农村剩余劳动力向非农产业转移有所帮助，也就不能从根本上缓解中国的失业问题。[15]

表10.6 中国宏观经济情况（1992～1996）（年对年%）

	1992	1993	1994	1995	1996
GDP 增长	14.2	14.0	13.1	10.9	10.0
固定资产投资增长	44.4	61.8	30.4	17.5	14.8
居民消费价格指数(CPI)	6.4	14.7	24.1	17.1	8.3

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

10.3 1997~2008年：经济全球化条件下的宏观经济波动

在前一节的讨论中，我们暂时没有考虑外部经济因素，单纯分析各种国内因素对中国宏观经济的影响。事实上，随着中国对外开放不断取得进展，对外经济关系包括出口贸易和资本流动对宏观经济的影响日益增大。在本节中，我们要把外部因素加进来讨论中国的宏观经济发展。

10.3.1 1996~2002年：出口支持的经济繁荣和对亚洲金融危机冲击的应对

正如第8章8.1.3讨论过的，1994年的外汇改革和人民币深度贬值，意味着中国全面执行出口导向战略。从那以后，中国出口贸易快速增长，贸易平衡也由以前的顺差逆差互见转变为每年高达数十亿美元的顺差。

巨大的出口需求弥补了国内需求不足，为经济增长提供了强有力的支撑（表10.7）。这使中国经济在从1993年中期开始采取紧缩性的财政政策和货币政策、国内需求减少的情况下，在1994~1996年的3年中继续保持每年10%左右的GDP增长率。

表10.7 中国进出口贸易的发展（1993~2002）（亿美元）

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
出口总额	917	1 210	1 488	1 511	1 828	1 837	1 949	2 492	2 661	3 256
进口总额	1 040	1 156	1 321	1 388	1 424	1 402	1 657	2 251	2 436	2 952
净出口	－122	54	167	122	404	435	292	241	226	304

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

但是，这种靠出口需求支撑的繁荣，很快就受到1997年7月爆发的亚洲金融危机的冲击。

第二次世界大战以后，日本经济从废墟中崛起，创造了30多年的持续高速增长，到20世纪80年代后期，其经济实力达到了顶峰。韩国、新加坡、中国台湾和中国香港等亚洲“四小龙”也紧紧跟上，骄人的增长速度在全世界领先，在90年代初期跨入“新兴工业化经济”（newly industrialized economies, NIEs）行列。这些国家和地区以向美国等发达国家输出资本和商品，支持了20世纪80年代后期整个世界的经济繁荣，因此被称为“东亚奇迹”。[16]

早在举世争说“东亚奇迹”的时候，也有冷静的经济学家对东亚经济潜在的危机发出了警告。美国经济学家克鲁格曼在1994年11/12月号的《外交事务》上发表题为《亚洲奇迹的神话》[17]的论文，认为东亚诸国并没有创造什么“奇迹”，它们的快速发展，所依靠的不外乎是国内高额储蓄所提供的投资，而不是生产效率的提高，因此，其增长速度注定会跌落下来。

这些警告并没有引起人们的正面回应。就在1995年和1996年东亚经济连续两年高增长、人们对克鲁格曼的警告已经淡忘时，爆发了一场波及亚洲许多国家和地区的金融危机。

专栏 10.2 亚洲金融危机的成因及其爆发

这场危机从泰国开始。1997年7月2日，泰国被迫宣布泰铢与美元脱钩，实行浮动汇率制度，当天泰铢汇率狂跌20%。到10月20日，泰铢贬值53.32%。危机迅速扩展到东南亚和东亚各国。印尼盾贬值49.67%，马来西亚币贬值31.80%，新台币贬值9.49%，新加坡元贬值9.37%，日元贬值5.66%，韩元贬值4.08%。同期，这些国家和地区的股市跌幅达30%~60%。据估算，在这次金融危机中，仅汇市、股市下跌给东亚经济造成的资产缩水损失就达1 000亿美元以上。

亚洲金融危机是在以下背景下发生的：第一，这些国家和地区采取了高投入、高增长的经济增长模式，造成了财政赤字和货币超发。第二，它们在允许资本跨国自由流动的条件下采取了固定汇率制，使货币政策丧失了主动性。第三，由于主要国际储备货币——美元的急剧扩张，使东南亚、东亚国家和地区出现了流动性泛滥与资产泡沫。一旦出现局部性的资产减值和流动性收缩，就会通过连锁反应迅速传递到整个金融系统，形成全面的流动性短缺。

在亚洲金融危机爆发后，相关国家银行体系因为出现巨大黑洞而面临崩溃。为了维持金融体系的运转，这些国家的政府不得不出巨资救援本国的银行。日本（1992~1998）、韩国（1997~2000）和印尼（1997~2000）为挽救银行形成的财政损失，分别达到GDP的21.5%、14.7%和55%。

在金融危机的冲击下，亚洲各经济体增长率下降，进入长时期的停滞。同时，大批外资从该地区撤出，造成了长远的影响，还触发了印尼等国酝酿已久的国内政治危机。

国际金融市场也受到亚洲经济危机的影响而急剧波动。伦敦股票市场从1997年10月初的3077.98点跌至10月24日的2849点，跌幅达8%。10月27日，美国道-琼斯指数暴跌554.26点，迫使纽约交易所9年来首次使用暂停交易制度。1997年11月，日本先后有数家银行和证券公司破产或倒闭，日元兑美元也跌破1美元兑换130日元大关，较年初贬值17.03%。直到1998年2月初，危机持续恶化的势头才初步被遏制。

根据黄海洲、王水林：《加强中国金融系统稳定性的几点建议》

（《财经》2003年第20期）等资料编写。

这一危机也对中国经济造成了冲击。

在中国深深融入国际经济体系、对国际贸易特别是出口贸易依存度很高的情况下（见第8章8.2.2），遭遇了邻近国家货币的深度贬值和进口削减，使中国对这些地区的出口和从这些地区获得的外商直接投资（FDI）大量减少，从而加剧了中国市场疲软的状况。

中国经济受到冲击，除了和其他东亚国家和地区类似的原因外，还有自己特殊的成因：

第一，1993年以后紧缩措施的惯性。20年来，中国经济大致按照“高涨—膨胀—紧缩—停滞—放松—扩张”的轨迹发展。从1993年夏季开始的宏观调控一直持续到1997年。正像一切国家平抑物价的货币政策措施通常都会出现滞后效应一样，1998年中国经济也感受到了这方面的压力。

第二，在对国有经济进行战略性改组的过程中，一方面要废弃一部分多余的生产能力，如纺织业在3年内要减少1 000万锭纺锭，占原有纺锭总量的25%；另一方面还要有大量国有企业职工下岗，1997年国有企业下岗职工总数达1 275万人，其中只有少数找到新的工作，1998年仍有大量国有企业职工下岗。这些都会造成需求的减少。

第三，在改革过程中，特别是在住房制度改革和社会保障制度改革的过程中，旧的由国家统包的制度破除得快而新制度建立得慢，所以人们的储蓄倾向有所提高，即期消费有所减少。

以上内外因素同时发生作用，造成中国经济增长率从1998年初开始掉头下行，同时进入了长达两年的通货紧缩、物价指数下降的过程（表10.8）。

表10.8 中国宏观经济情况（1997～2002）（年对年%）

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GDP 增长	9.3	7.8	7.6	8.4	8.3	9.1
固定资产投资增长	8.8	13.9	5.1	10.3	13.0	16.9
居民消费价格指数(CPI)	2.8	−0.8	−1.4	0.4	0.7	−0.8

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

针对这种情况，中国政府自1998年初开始从需求和供给两方面采取了有力的措施刺激经济增长。

（1）从需求方面看，宏观经济部门采取的政策措施包括：第一，实行以国债投资为主的“积极的财政政策”。1998～2001年的4年间共发

行长期建设国债约5 100亿元，主要投资于基础设施，如高速公路、交通、发电和大型水利工程等，很快刹住了投资下滑势头。第二，四大国有商业银行对国债投资项目的“配套资金”与财政拨款总额也大致相等。第三，与财政政策配套的货币政策名为“稳健”实为适度扩张，中央银行七次降低存贷款利率，增加了货币供应。

这种由政府直接创造需求的扩张性的宏观经济政策的优点在于，它能够很快地增加需求，以便遏止投资下滑的势头。但是，用这种方法增加需求，特别是长期用这种方法增加需求，也有它的消极方面：一是财政投资具有减少民间投资的“挤出效应”；二是在一般的竞争性领域内政府财政投资缺乏效益上的优势；更重要的是，从长远来看，政府投资所发的国债最终需要增加税收来偿还，这样就会抑制民间投资的积极性，使投资环境变得不那么有利。所以大致从2000年就出现了这样的呼声：“积极的财政政策”需要逐步淡出，政府政策的重点应当转向增强供给方面的活力。[18]

（2）从供给方面看，正像20世纪80年代初应对“滞胀”的经验告诉我们的，在经济放慢的情况下，除采取扩张性的需求方面的政策外，还应当采取供给方面的政策，发挥企业活力来应对衰退。

从1998年年初开始，中国政府在采取扩张性的财政政策和货币政策增加需求的同时，也采取了一系列政策措施来提高供给方面的活力，其中包括：第一，根据中共十五大对国有经济布局进行有进有退的调整的要求，将数十万家国有中小企业改制成为产权明确、市场导向的民营企业。第二，采取了一系列措施来改善民营企业的创业环境和经营环境，包括在国家经贸委设立中小企业司，专司帮助中小企业发展；在金融系统强调了改善中小企业的金融信贷服务，各省（自治区、直辖市）都成立了中小企业信贷担保公司、基金来帮助中小企业改善融资环境，等等。这些措施改善了民营企业的经营环境并刺激了民间投资的积极性，使一些地区的民营中小企业得以迅速发展起来。第三，加快了国有企业改革的步伐。对石油、通信、铁路、电力等大型国有企业集中的部门进行了重组，同时进行这些企业的公司化改制，主要做了三件事：（1）实现政企职能分离和建立新的政府监管框架；（2）打破行业垄断，促进企业间的竞争；（3）企业经过重组在海内外证券市场上市，在股权多元化的基础上搭建起公司治理的基本框架。以上措施，释放了中小企业的创业积极性，改善了它们的财务状况，扩大了就业，并且使市场活跃起来。

随着时间的推移，上述两方面政策的作用力度对比也发生了变化，到世纪之交，供给方政策的作用已经明显地超过了需求方政策，成为中国经济快速增长的主要动力：

第一，民间投资已经成为社会投资的主要部分，影响力在逐渐增强。国务院发展研究中心的一份调查报告[19]表明：1999~2001年，各类民营经济的固定资产投资增长速度都快于国有经济的固定资产投资增

长速度。与国有投资增幅放缓的趋势形成鲜明对照的是，民间固定资产投资的平均增幅不仅高于国有经济，还高于全社会投资的平均增幅。（表10.9）。

表10.9 全社会固定资产投资中各种经济类型投资增长（1998～2002）

（%）

年份	全社会平均	国有经济	集体经济	个体经济	其他经济	其中			
						股份制经济	外国投资	港台投资	联营经济等
1998	13.9	17.4	8.9	9.2	11.6	40.3	－16.2	42	37.9
1999	5.1	3.8	3.5	12.1	5.3	27.3	－12.6	－8.7	35.1
2000	10.3	3.5	10.7	12.2	28.5	63.9	－8.4	6.2	－3.2
2001	13.0	6.7	9.9	15.3	28.9	39.4	7.8	22.4	－0.2
2002	16.9	7.2	13.4	20.1	36.2	47.1	19.1	11.5	46.2

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

由于国内民间投资成长势头逐步加强，到世纪之交，社会投资增长对政府投资的依赖程度逐步降低，民间投资自主增长能力逐步出现增强的趋势。1999~2001年，据国家统计局报告，国债投资（包括国债资金和配套资金完成的投资额）占全社会固定资产投资的比重逐步下降，依次为8.1%、8.8%、6.5%；预算内投资资金增长率也逐步下降，依次为54.7%、13.9%、13.2%；而全社会投资增长率则逐步上升，依次为5.1%、10.3%、13%。

第二，在供给方政策的支持下，中国的出口保持了高速增长的势头。1999年政府开始允许民营企业自营出口。2001年，中国加入了WTO，实行了全面的对外开放。于是，在 2001年美国、欧洲、日本这三大经济体的经济都没有起色、全球贸易的绝对额下降的情况下，中国出口大幅增加，在全球贸易中的比重显著上升。到2000年初，中国经济增长速度下滑的趋势得到遏制，2000年中期，经济开始进入新一轮上升期。

10.3.2 2003~2008年：流动性过剩下的繁荣

从2003年初开始，中国经济急速升温。这次经济升温，是由两方面的因素促成的。

第一，由“形象工程”和“政绩工程”拉动的空前投资热潮。

2002年末、2003年初，各级党政领导进行换届，随后许多地方的新任领导提出了规模宏大的市政建设（民间称为“形象工程”）和工业建设（被称为“政绩工程”）计划，于是，投资快速升温。2003~2008年期

间全国固定资产投资年平均增长25%以上（图10.1），其中尤其以房地产投资为甚。此外，许多地方宣称“中国已经进入重化工业化时代”，要求把资本密集的“重化工业”作为本地投资的重点。[20]

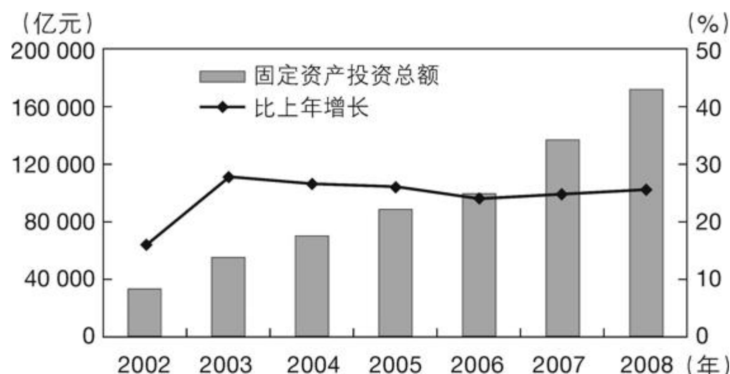


图10.1 中国固定资产投资增长（2002～2008）

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）。

面对2003年开始的这种形势，企业界、学术界和政界都存在着很不相同的意见。从2003年初开始，就有部分学者提出，宏观经济已经出现过热的迹象，需要进行调整，但是直到2008年初，占主导地位的意见仍然认为，只有部分行业出现了“局部过热”，只要对这些过热的行业的投资进行控制，就不会转化为“全面过热”。

由于对宏观经济的走势存在不同的判断，1998年为应对亚洲金融危机而开始实行的“积极的财政政策”，到2004年才开始逐步淡出。即使被确定为“局部过热”的行业，如房地产业，宏观经济部门的“窗口指导”指向也不十分明确。2003年6月，中国人民银行发布了《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》（“121号文件”），要求严格控制土地储备贷款的发放，规范施工企业流动资金贷款，第二套及以上购房的首付款比例提高，以及贷款利率上浮，意在控制房地产信贷和投资的过快增长。但是，两个月以后，国务院发出《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（“18号文件”），将房地产业定位为拉动国民经济发展的支柱产业之一，提出要保持房地产业的持续健康发展。这样，银行对房地产的贷款非但没有收缩，反而有所增加，2003年全年房地产开发贷款增速高达49.1%，购房贷款增速也高达42.9%。

在“局部过热”而非“全面过热”的总体判断下，有关行政部门加强了对钢铁、水泥、电解铝等被视为“过热行业”的投资审批、市场准入等行政控制。不过，个别行业的微观干预对改善宏观经济并不明显，而寻租基础的扩大使腐败更容易蔓延。

第二，外汇占款的迅速增加，使中央银行的货币投放被动扩张。

我们在本书第8章8.1.3中谈到过，20世纪90年代全面实施出口导向政策，使中国经济获得了很大的发展。但是正像其他实行出口导向政策的东亚国家和地区一样，在成功地实施这一政策一段时间以后，中国也遇到了外汇储备大量增加、贸易摩擦加剧和货币政策作用空间收窄等问题。从20世纪90年代中期开始，中国的国际收支出现了经常账户和资本账户的“双顺差”不断增加的趋势。2001年国家外汇储备增幅达到28%，此后6年一直保持在30%以上，增长最快的2004年达到创纪录的51%。中国人民银行资产负债表上的外汇占款，即中央银行为收购外汇投放的基础货币大量增加（图10.2）。

对于应当采取什么样的汇率政策和对外贸易政策，经济界和经济学界存在着不同的意见：

一些经济学家认为，保持人民币汇率低估固然在短期内有利于增加出口，但从更长远的视角看，这不仅意味着中国的福利损失（作为出口国的中国补贴进口中国产品的西方国家），而且不利于促使中国的出口企业努力进行技术创新和产品升级。[21]与此同时，根据蒙代尔-佛莱明三角模型[22]，在资本一定程度自由流动的情况下保持固定汇率，意味着中央银行的货币政策失去了主动性，只能被动地投放基础货币。这一切都是对中国不利的。因此，他们主张，根据东亚国家的经验和理论应当对外汇管理体制进行改革，推进人民币汇率形成机制的市场化，同时大力促进中国出口产品竞争力和附加值的提高。

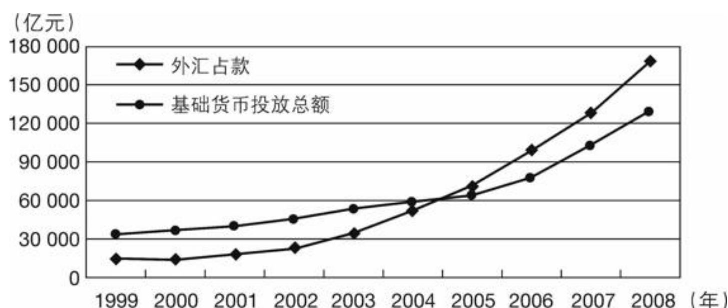


图10.2 中国人民银行外汇占款和基础货币投放（1999~2008）

资料来源：《中国统计年鉴》（各年），《中国经济景气月报》（2009.1）。

不过，他们的意见在相当长的时间内没有被多数人所接受。占主流地位的意见认为，由于人民币汇率形成机制市场化必然导致人民币升值和中国出口增幅降低，所以应当坚持现行的汇率形成机制，保持人民币汇率稳定和出口增势。直到2005年7月，中国人民银行才宣布恢复有管理的浮动汇率制，人民币开始缓慢升值。但是，由于市场上对人民币升值的预期强化，再加上中美之间的贷款利率倒挂，吸引了国际上的“热钱”以更快的速度流入。所有这些都使人民币升值的压力有增无减，从而迫使中国人民银行继续不断地投放基础货币收购外汇。[23]

面对货币投放的快速增加，中国人民银行自2002年6月起开始实施以国债正回购为主的公开市场操作，以回收银行间市场过多的流动性。但是，由于当年外汇占款增长势头过猛，到当年9月末，中国人民银行手中的3 000多亿元国债头寸已被用完。于是，中国人民银行自2002年9月24日起开始发行中央银行票据，在银行间市场回收流动性。但是，面对基础货币的大量释出，中央银行回收流动性的努力很难奏效。2003年以后，广义货币（M_2)对GDP的比率始终保持在150%到160%左右的高位上（图10.3）。

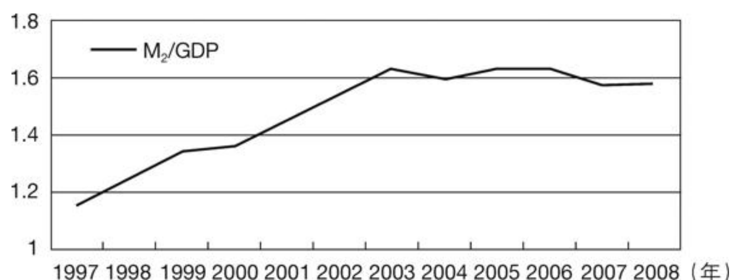


图10.3 广义货币（M2）对GDP的比率（1997~2008）

资料来源：国家统计局：《中国统计摘要2009》，北京：中国统计出版社，2009年。

这样，中国大陆就面临着与日本在20世纪80年代末和中国台湾在20世纪90年代中期相类似的宏观经济形势：货币超发，流动性过剩，金融系统中虚拟资产大量积累，资产泡沫形成。2006年，不仅房地产价格继续攀升，股市价格也一跃而起。上海证券交易所综合指数从年初的1163.88点上升到年底的 2675.47 点，以后继续攀升，2007年10月16日达到 6124.04 点的历史最高点。从 2007 年下半年开始，通货膨胀迅速抬头，居民消费价格指数（CPI)从2007年第二季度突破温和通胀的底线（3%），以后一路攀升，到 2008 年达到 8%的高位。

就在这个时候，由2007年7月华尔街次贷危机演化而成的世界金融体系危机最终爆发，对中国经济体系产生了强大冲击。

10.3.3 全球金融危机下的中国经济

2007年，正当中国经济处于景气循环的高位时，爆发了美国次贷危机引发的金融危机。这一危机沿着两条路径对中国经济形成冲击：（1）引发了某些高杠杆率的中国企业发生局部性的资产负债表危机。它们的资金链断裂，导致金融体系中某种连锁反应，以及资产市场上的价格跌落和“泡沫”破裂。（2）西方各国经济不景气，导致中国出口企业的订单减少，市场需求急剧萎缩。增长速度开始下滑，从而结束了本轮上升期（表10.10）。

表10.10 中国宏观经济情况（2003~2008）（%）

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP 增长	10.0	10.1	11.3	12.7	14.2	9.6
固定资产投资增长	27.7	26.6	26.0	23.9	24.8	25.5
居民消费价格指数(CPI)	1.2	3.9	1.8	1.5	4.8	5.9

资料来源：国家统计局：《中国统计摘要2009》，北京：中国统计出版社，2009年。

专栏 10.3 从美国的次贷危机到全球金融危机

2006 年春季逐渐显现的美国次级按揭贷款危机（subprime mortgage crisis，简称subprime crisis，即次贷危机）迅速向美国金融体系蔓延，最后演变为全球金融体系的危机。

一场有限范围内的债务危机之所以会演变为世界性的金融危机，是因为世界金融体系早已存在严重的缺陷。

这种缺陷首先是源于三方面的原因：

第一，美国经济自二战后出现了越来越大的内部结构失衡，核心的问题是储蓄率过低。近年来，美国的总储蓄率降低到零上下。第二，20世纪70年代布雷顿森林体系崩溃以后，世界货币体系成为一个以不受约束的美元为中心的体系。只受一个主权国家——美国的美联储约束的美元成为国际储备货币和贸易结算货币，这使美国能够利用美元作为国际储备货币的特殊地位，通过发行美元向全世界借贷和收取“铸币税”来维持投资及很高的消费水平。第三，为了通过上述机制支持美国的经济繁荣，美联储在长时期内用扩张性的货币政策和松弛的金融监管来实现货币扩张和信用扩张。

从短时期来看，美国的这种扩张性的金融政策支持了美国本身乃至全球的经济繁荣，但是从稍长的时间跨度看，它所创造的大量“美元财富”只是纸面上的财富，它的积累使美国和全球金融体系中充满了泡沫和黑洞，也使工商企业和金融企业的资产负债表由于有很高的杠杆率而变得十分脆弱，只要受到局部债务危机的触发，就会引起美国乃至全球金融体系的系统性危机。

根据吴敬琏（2008）《中国应该怎样应对国际金融危机》，载《上海大学学报》，2009年第1期等资料编写。

2008年，中国经济经历了一次“过山车”式的剧烈波动。

2008年年初，沿着2007年下半年的走势，工业生产和GDP依然保持很快的增长势头。3月工业增加值较2007年同期增长17.8%，直到6月，都保持着16%以上的同比增长率，接着，就开始了下降的走势，9月下降至11.4%，10月下降至8.2%，11月更下降至5.4%（图10.4）。

居民消费价格指数（CPI)在2008年2月达到8.7%的峰值，并且连续3个月维持在8%以上，生产价格指数（PPI)则以更快的速度攀升，8月达到10.1%。但是到了下半年，这些数据都呈现出快速的反转，CPI呈逐月下降趋势，8月下降至5%以下，11月下降至2.4%，12月更降至1.2%，PPI从8月以后急剧下滑，从10.1%直线下降至11月的2.0%，12月更下降至-1.1%（图10.5）。

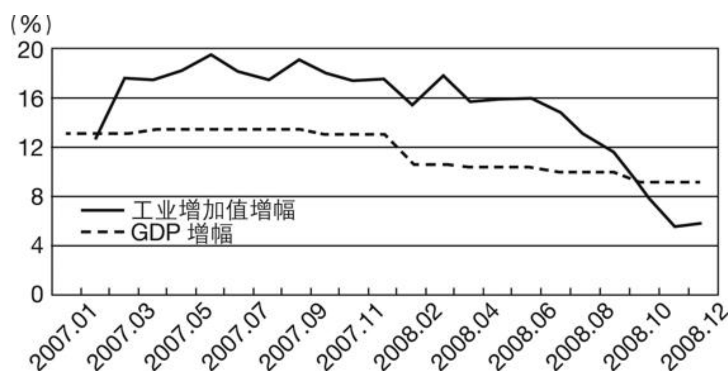


图10.4 工业增加值和国内生产总值增长（2007~2008）

资料来源：国家统计局：《中国经济景气月报》，2008年及2009年各期。

从2007年10月开始，股票价格开始下跌，在不到一年时间里，上证综指跌去了2/3以上（图10.6）。同时房地产价格也开始松动，到2008年12月，房地产价格一改过去的上涨态势，转为下跌0.4%（图10.7）。

在这样的经济形势下，中国政府的宏观经济政策也由2008年前三季度的“把防止经济增长由偏快转为过热，防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀作为宏观调控的首要任务”[24]，转变为2008年第四季度的“实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策，出台更加有力的扩大国内需求措施……促进经济平稳较快增长”的方针[25]。

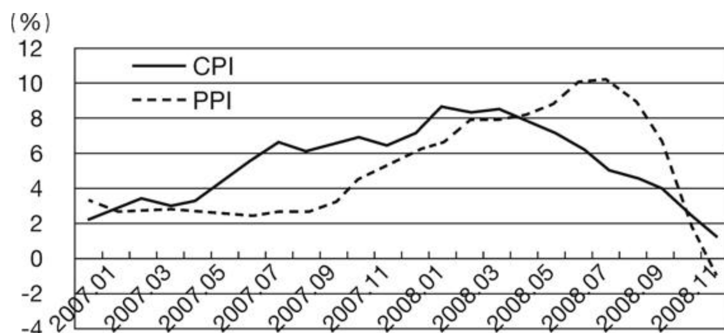


图10.5 物价走势（2007~2008）

资料来源：国家统计局：《中国经济景气月报》，2008年及2009年各期。

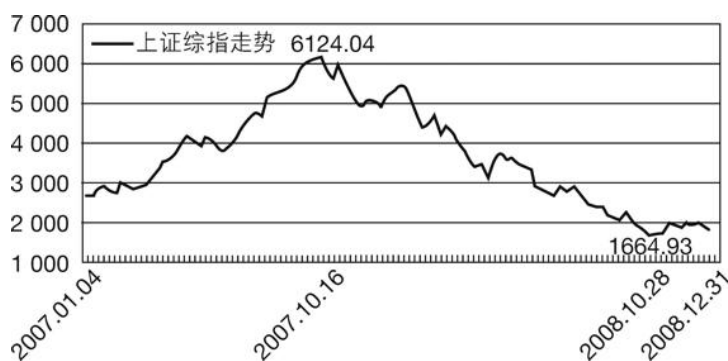


图10.6 股价走势（2007~2008）

资料来源：上海证券交易所。

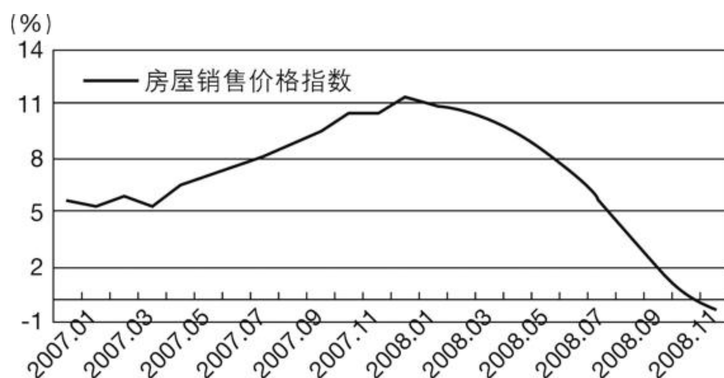


图10.7 房屋销售价格走势（2007~2008）

资料来源：国家统计局：《中国经济景气月报》，2008年及2009年各期。

执行“扩内需、保就业”的方针，国务院出台了2009~2010年两年中投资4万亿元的宏大计划，2009年1~6月商业银行贷款增加7.72万亿元，比上年同期增长184%。总需求的大幅度增加，保证了GDP增长率的迅速回升。

10.4 中国宏观经济的长期问题：经济增长模式转型

前面两节讨论了中国转轨期间宏观经济的短期波动问题，在这一节中，我们要进一步讨论宏观经济的长期发展与这种短期波动之间的关系。从短期的观点看，只要有足够的需求，就能支持一个国家的经济高

速度地增长，但是，从长期的观点看，情况却不是这样，宏观经济的短期均衡是受制于经济的长期发展的，而经济的长期发展最终取决于各种生产要素是否具备和能否被有效率地使用。

10.4.1 粗放增长模式的引进及其对长期增长的影响

虽然马克思对西方国家主要靠投资驱动的早期增长模式作出过深刻的剖析，并且断言它存在的种种弊端必然导致资本主义被社会主义所取代。不幸的是，世界上第一个社会主义国家建立以后，苏联领导人斯大林却出于党内斗争的政治需要，在20世纪20年代的“工业化论战”中，把这种经济增长模式说成是“社会主义工业化路线”。在他晚年著作《苏联社会主义经济问题》中，更把“积累（即投资）是扩大再生产（即增长）的唯一源泉”进一步提升为“马克思的再生产理论的基本原理”。[26]后起的社会主义国家，包括中国在内都把斯大林的这些论断奉为圭臬，在自己的工业化过程中采取了粗放的经济增长模式。

中国从1953年开始执行第一个五年计划（1953~1957）时起，就从苏联学习引进了优先发展重工业的“工业化路线”和靠大规模投资驱动的增长战略，集中人力、物力、财力建设由苏联帮助新建和改建的156项重点工程项目，其中绝大部分是重工业项目，重工业投资占5年工业投资总额的85%。后来，又在1958年按照这种增长战略的要求，进一步发动了“以钢为纲”，旨在以超高速发展重化工业的“大跃进”运动，“大跃进”运动以造成巨大的国民财富乃至人民生命损失告终。然而直到“文化大革命”结束，传统的工业化战略始终没有得到纠正，经济增长主要依靠投资特别是重化工业投资驱动，成为从第一个五年计划到开始改革开放的几十年中我国经济发展的基本特征。

林毅夫、蔡昉、李周把中国当时采取的增长模式和工业化道路叫做“赶超战略”。他们在《中国的奇迹：发展战略与经济改革》一书中，对由这种战略造成的产业结构扭曲、低经济绩效和福利损失进行了详细的分析。[27]他们指出，1953~1978年，中国在高积累（平均积累率为29.5%）下实现了工农业总产值年均8.2%（GDP的年均增长率为6.0%）的高速度增长（表10.11）。

表10.11 经济增长基本指标（1953~1978）（%）

	社会总产值	工农业总产值	国内生产总值	国民收入	积累率
“一五”时期	11.3	10.9	9.1	8.9	24.2
“二五”时期	-0.4	0.6	-2.2	-3.1	30.8
1963~1965年	15.5	15.7	14.9	14.7	22.7
“三五”时期	9.3	9.6	6.9	8.3	26.3
“四五”时期	7.3	7.8	5.9	5.5	33.0

（续表）

	社会总产值	工农业总产值	国内生产总值	国民收入	积累率
1976～1978年	8.1	8.0	5.8	5.6	33.5
1953～1978年	7.9	8.2	6.0	6.0	29.5

资料来源：《中国统计年鉴》（历年）。

注：增长速度按可比价格计算，积累率按现价计算。

10.4.2 中国长期经济问题的重要根源在于粗放的增长模式

在1976年“文化大革命”结束后的“拨乱反正”过程中，朝野上下痛定思痛，对过去走过的发展道路进行了反思，认识到沿着这条高指标、高投入、低效率的粗放增长道路，中国是无法顺利实现工业化和现代化的目标的。

于是，中共中央和国务院在1979年作出了用3年时间作好国民经济“调整、改革、整顿、提高”的工作部署，压缩工业基本建设规模，增加农业和提高轻工业的比重。1981年，在“进一步调整国民经济”的过程中，又正式提出“走出一条速度比较实在、经济效益比较好、人民可以得到更多实惠的新路子”的方针。[28]

经过1979年和1981年的两次调整，中国的经济结构有了一定的改善，经济效率有了一定的提高。

首先，受到严重破坏的农业有所恢复，发展滞后的轻工业有所增强。其次，在逐步放宽非国有企业的市场准入以后，消费性服务业也有所增长。因此，服务业在GDP中所占比重由20世纪80年代初期的21.6%提高到1985年的28.5%。

但是，这两次调整都仅仅是针对传统增长模式所造成的结果而进行的，并没有涉及产生这一问题的本源。因此，过了不久，经济结构上存在的问题又再次突显。

由于以上原因，15年以后，1996年第八届全国人民代表大会通过的《国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》，把“实现经济增长方式从粗放型向集约型转变”规定为“九五”（1996～2000）的一项基本工作任务。第十个五年（2001～2005）计划又把经济结构调整和经济结构升级规定为五年经济发展的“主线”。2002年，中共十六大进一步明确提出“走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子”的要求。[29]

“以结构调整和结构优化作为经济发展的主线”这一提法无疑是正确的，问题在于，产业结构由谁来调整和向什么方向调整。在现代经济

中，资源配置不外乎两种基本方式：一种是以市场作为稀缺资源的基础性配置者，由通过市场竞争形成的能够灵活地反映各种资源相对稀缺程度的价格体系进行配置；另一种是由政府的行政命令充当稀缺资源的基本配置者，通过它们的行政命令进行配置。在前一种情况下，经济资源在自由交换中流向可以获得最高效率的地方；而在后一种情况下，资源配置反映的则是行政官员的意志和要求。在中国市场化改革远未完成、各级政府还保留着很大的配置权力的条件下，各级政府的领导人往往把"结构调整"理解为由他们按照"提高政绩"的方向进行配置，把"结构优化"理解为把资本和其他资源优先投入产值大、利税收入高的简单加工装配工业或重化工业。这样，许多地方便不顾本地是否具有发展这类工业的基本条件和比较优势，运用自己手中的权力配置资源，用经济"重型化"或"重化工业化"的办法来提高本地生产总值的增长率。于是在世纪之交很快形成了大规模投资，"铺摊子、上项目"的全国性热潮。

随着20世纪90年代中期许多地方兴起投资驱动的"重型化"之风，正像发展经济学在分析早期增长模式时揭示的那样，这种靠过度投资拉动的增长造成了投资率的节节上升。我国投资在GDP所占的份额由改革开放初期的25%左右提高到2004年的超过44%，突破历史峰值（图10.8），也大大超过了世界其他各国经济发展史上的最高水平。[30]

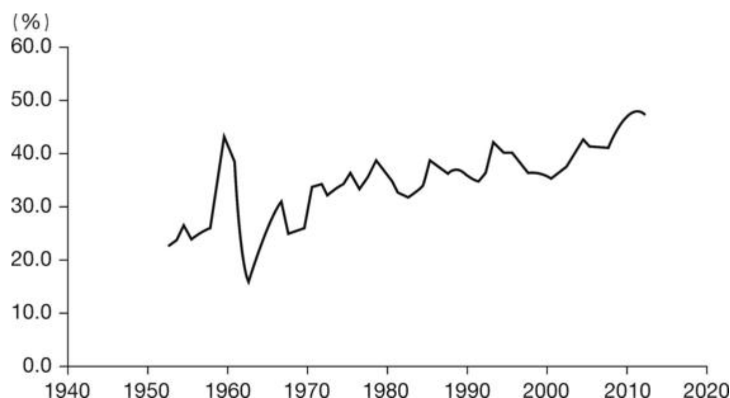


图10.8 中国投资率的不断提高（1952~2012）

资料来源：环亚经济数据有限公司（CEIC）数据库。

改革开放前，中国采取苏联式的投资驱动增长模式，很快就出现了灾难性的后果。改革开放以后，投资驱动的情况并没有得到根本改变，但维持了相当长时间的高增长而没有出现过去发生过的问题，这主要是得益于中国在对外开放中采用了一些东亚国家和地区二战后实行的出口导向政策，用出口需求弥补了内需的不足。

在20世纪90年代，中国农村存在大量的剩余劳动力需要就业，在资源和环境约束又不突出的情况下，利用发达国家储蓄不足、消费旺盛的格局，在出口导向政策的支持下大力发展加工业，向发达国家出口，用

净出口补充内需的不足，对中国经济发展、人民生活水平的提高产生了巨大的积极作用。

问题在于，正像我们在本章10.3.2讨论过的那样，中国在成功执行了出口导向政策十年多以后，步日本等实施出口导向政策的国家和地区的后尘，出现了外汇储备大量增加、人民币升值压力不断加剧、外汇占款剧增造成流动性泛滥和资产泡沫形成等问题。出口导向政策不能长期原封不动地保持，它面临着进一步市场化的调整要求。

但是，出口导向政策的调整涉及内需不足如何弥补的重大问题，如果不能把中国的经济增长模式由粗放型转变为集约型，中国经济增长就会大大减退。在这种情况下，大量农村富余劳动力的就业、仍然处在低水平的人民生活的进一步提高等问题都很难获得解决。

10.4.3 转变增长方式，实现中国经济的长期稳定发展

正如我们在本章10.1.3中已经谈到过的，西方国家在18世纪后期到19世纪后期的早期经济增长中所遵循的，也是投资驱动的增长模式，这导致了一系列严重的经济社会问题。直到19世纪后期实现了从投资驱动转到技术进步和效率提高驱动的增长模式的全面转型，这些矛盾才得到了一定程度的缓解。

新古典增长模型的倡导者索洛（Robert M. Solow）用自己对生产函数各项要素的分析来说明这两种增长模式的区别：

$$Y = K^{\alpha} \cdot L^{1-\alpha} \cdot A$$

其中，Y代表总产出，K代表资本投入，L代表劳动力投入，α和（1-α）分别代表资本和劳动的产出弹性系数，A代表K和L所不能解释的余量。索洛指出，如果单位劳动产出（Y/L）只由资本投入（K）决定，则投资增加必然引起投资报酬的递减。这样，为了维持一定的增长率，投资率就要不断提高，否则增长率就会下降。然而，1909~1949年美国的统计数据却表明，它的投资率并没有明显的提高，人均增长率也没有明显的下降。索洛解释说，为什么在现代经济增长中出现了这样的现象，是因为余量A在支持经济增长中起到了愈来愈大的作用，索洛把余量A（“索洛余量”）定义为“技术进步”。索洛所说的“技术进步”是一个很宽泛的概念，它不单是指工艺上的改进，而且泛指一切在投入不变情况下的产出增加，表现为全要素生产率（total factor productivity, TFP）的提高。

另一位诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨（Theodore W. Schultz, 1902~1998）探索了现代经济增长中技术进步和效率提高的原因。他指出，技术进步源于人力资本的积累，即人的知识积累和技能提高。人力

资本和物质资本不同，它的报酬是递增的，因此，教育的普及、专业化程度的提高、人力资本的积累和报酬递增总量是与现代经济增长相伴而行的。[31]

总之，为了保证中国经济的长期稳定和持续发展，从根本上说，还是要靠经济增长模式由资源投入和出口需求驱动的粗放增长方式到技术进步和效率提高驱动的集约发展模式的转变。全国人民代表大会通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，把加快转变增长方式作为“十一五”期间（2006~2010）最重要的任务之一。

根据各国的经验和发展经济学的研究，提高效率的主要途径是：

（1）尽快完成农村富余劳动力从传统低效农业向具有较高效率的城市非农产业的转移。

（2）发展科学教研事业，促进基于科学的技术的广泛应用。

（3）推进制造业的服务化，尽量向产业链（“微笑曲线”[32]）的两端，即研发（R& D）、设计和品牌销售、售后服务等高知识含量和高附加值的服务性业务延伸（图10.9）。

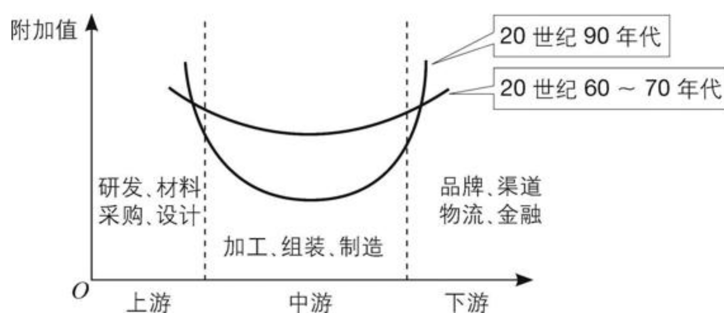


图10.9 微笑曲线

（4）发展服务业，特别是发展生产性服务业和知识含量高的现代服务业。

（5）用现代信息技术改造整个社会的各个产业，以便节约信息成本，提高整个社会的效率。

这里需要注意的是，新古典增长理论把技术进步看作是一种外生的，即由外部传入的因素，而20世纪80年代以来经济学的研究表明，它在很大程度上是内生的。因此，以罗默（Paul Michael Romer)为代表的新增长理论（又称内生增长理论）指出，技术变迁乃是人们自觉活动，如研究开发活动的结果；而这类人类活动的状况，又取决于通行于该经济中的规则和制度。

从过去数十年经济发展的历史可以看到，中国技术进步缓慢，症结

不在于新技术无法取得，而在于制度存在缺陷。

具体地说，传统粗放发展方式向集约发展方式的转型难以顺利实现的主要原因可以从两个方面看：一方面，传统增长模式的退出存在着多重体制性障碍。其中最重要的障碍，是各级政府仍然掌握了过大的资源配置权力，使政府官员能够运用这种权力，投入大量土地、资本等资源来达到产值高速增长等政绩目标。[33]另一方面，技术的开发和利用、新增长模式的采用，需要有良好的制度环境的支持，新体制建设的迟滞，也会阻碍经济增长模式转型的进程。因此，必须努力推进经济和政治体制改革，为经济增长模式转型准备更好的条件。

需要特别强调的是，中国应当通过完善制度和改进政策，来培育新的具有强大竞争力的产业。在产业提升的过程中，一部分高投入、高能耗、高污染的企业被淘汰是不可避免的。因此，中国在不能不做“减法”的同时，还必需努力做“加法”，加快具有更高附加值的产业发展，实现产业振兴。

有些人认为，中国技术力量薄弱，创新能力不强，不具备创建高附加值产业的比较优势，实现产业提升还不现实。这种观点可能有以偏概全的缺点。虽然中国总体水平还不够高，技术人员占总人口的比例也还很低，但是，中国有世界上最广阔的市场；改革开放以来已经发展起强大的加工制造能力。而且因为人口基数大，受过高等教育的科研和技术人员的绝对数早已超过美国，占世界第一位；此外，2007年研发经费也已经超过日本，居世界第二位。我们在全国各地的考察表明，经过近30年的努力，中国技术人员的自主创新为数并不少，其中有些甚至已经走到了国际前沿。目前，除了中国规模巨大的加工制造业广泛存在提高附加值的空间外，世界许多产业都面临着或大或小的技术突破。中国如果能够抓住这种大好机会，发挥自己的优势，赢得国际竞争，包括最高层次的技术标准制定的竞争，发展出自己具有国际竞争力的拳头产业，也是完全可能的。

[1]“通货膨胀”在经济学中的含义是物价总水平的上升，但是由于在中文文献中把inflation译为“通货膨胀”，使许多人误以为它的含义是货币的超额发行。

[2]关于增长模式转变更详细的讨论，见《吴敬琏论改革基本问题》II：《中国增长模式抉择》第2章。

[3]科尔奈（1978）：《短缺经济学》，北京：经济科学出版社，1986年。

[4]造成这次经济波动的一个体制性因素，是在国有企业中进行的“扩大企业自主权”改革。关于这一改革对宏观经济的影响，我们已在第2章2.2.2中进行过讨论。

[5]陈云：《经济形势与经验教训》（1980年12月16日），见《陈云文选（1956～1985年）》，北京：人民出版社，1986年，第248～254页。

[6]陈云：《计划与市场问题》（1979年3月8日），见《经济建设的几个重要方针》（1981 年 12 月 22 日）和《加强和改进经济计划工作》（1982年1月25日），同上书，第220～223页、275～277页、278～280页。

[7]吴敬琏、李剑阁、丁宁宁：《当前货币流通形势和对策》（1984年12月31日），见吴敬琏、胡季主编：《中国经济的动态分析和对策研究》，北京：中国人民大学出版社，1989年，第1~11页。

[8]参阅厉以宁（1986）：《关于经济改革中急待研究的几个理论问题》，载《经济发展与体制改革》1986年第5期；厉以宁（1986）：《社会主义政治经济学》，北京：商务印书馆，1986年，第466~471页。

[9]参阅吴敬琏（1985）：《经济改革初战阶段的发展方针和宏观控制问题》，见《吴敬琏自选集》，太原：山西经济出版社，2003年，第202~210页；吴敬琏（1985）：《再论保持经济改革的良好经济环境》，同上书，第211~229页；刘国光、赵人伟（1985）：《当前中国经济体制改革遇到的几个问题》，见中国经济体制改革研究会编：《宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际讨论会言论选编》，北京：经济日报出版社，1986~年，第193203页。

[10]中国经济体制改革研究会编（1986）：《宏观经济的管理和改革——“宏观经济管理国际讨论会”言论选编》，北京：经济日报出版社，1986年。

[11]邓小平：《在中国共产党全国代表会议上的讲话》（1985年9月23日），见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第143页。

[12]赵紫阳在全国经济工作会议上的讲话，见《人民日报》1986年1月13日的报道。

[13]柳红（2002）：《当代中国经济学家学术评传：吴敬琏》，西安：陕西师范大学出版社，2002年，第247~270页。

[14]吴敬琏：《全力以赴，建立市场经济的基础结构》，载《改革》，1992年第2期，第4~11页。

[15]争论双方的主要论点，见《改革》1994年第2期，丁鹄、吴敬琏、厉以宁、马宾、张卓元等的文章。

[16]1993年8月，世界银行发表其大型研究报告： *The East Asia Miracle*（《东亚奇迹》），Oxford University Press, 1993。

[17]Paul R. Krugman（1994）：“The Myth of Asia's Miracle”（《亚洲奇迹的神话》），Foreign Affairs, Nov./Dec.，1994。

[18]吴敬琏（2000）：《经济走势出现转机，还须加大改革力度》，见《改革：我们正在过大关》，北京：生活·读书·新知三联书店，2001年，第76~82页。

[19]卢中原（2002）：《民间投资态势分析》，见马洪、王梦奎主编：《中国发展研究——国务院发展研究中心报告选》，北京：中国发展出版社，2003年，第109~121页。

[20]参见《吴敬琏论改革基本问题》II：《中国增长模式抉择》第1章。

[21]余永定（2003）：《消除人民币升值恐惧症，实现经济平衡发展的过渡》，载《国际经济评论》，2003年9月号和10月号；吴敬琏（2006）：《在“第二届中国经济50人田横岛论坛”上的发言》，载《21世纪经济报道》，2006年7月21日。

[22]蒙代尔-佛莱明模型（Mundell-Fleming model），有时也被称为“克鲁格曼不可能三角”（Krugman's impossible trinity），是指在固定汇率、资本自由流动和独立的货币政策三者间，只能取其二，而不可能三者同时具备。

[23]李超、周诚君（2008）：《中国流动性过多与外汇储备累积》，载《金融研

究》，2008年第12期。

[24]温家宝总理在第十一届全国人民代表大会第一次会议上所作的《政府工作报告》（2008年3月5日）。

[25]见2008年11月5日国务院常务会议的相关报道："温家宝主持国务院常务会，确定扩大内需十项措施"，新华网： http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-11/09/content_10331258.htm。

[26]斯大林写道："马克思的再生产理论的这些基本原理，比如关于社会生产之分为生产资料的生产与消费资料的生产的原理；关于在扩大再生产下生产资料生产的增长占优先地位的原理；关于第I部类和第II部类之间的比例关系的原理；关于剩余产品是积累的唯一源泉的原理；关于社会基金的形成和用途的原理；关于积累是扩大再生产的唯一源泉的原理——马克思的再生产理论的这一切基本原理，不仅对于资本主义社会形态是有效的，而且任何一个社会主义社会在计划国民经济时，不运用这些原理也是不行的。"参阅斯大林（1952）：《苏联社会主义经济问题》，见《斯大林选集》下卷，北京：人民出版社，1979年，第600页。

[27]林毅夫、蔡昉、李周（1999）：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》（增订版），上海：上海人民出版社、上海三联书店，2003年，第28~66页。

[28]《今后经济建设的方针》，载《人民日报》，1981年12月14日。

[29]江泽民（2002）：《全国建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党十六次代表大会上的报告》。

[30]这个数字大大超过了带有过度投资倾向的日本在高速增长时期的最高水平（32%）。至于美国，即使在 19 世纪和20世纪之交的高速工业化时期及二战后恢复时期，其投资率也从来没有超过20%。

[31]舒尔茨（1951~1988）：《报酬递增的源泉》，北京：北京大学出版社，2001年，第15~29页。

[32]"微笑曲线"是在中国台湾实现新台币汇率自由化、以代工（OEM)为主的出口加工业受到严重冲击的情况下，宏碁集团创始人兼首席执行官施振荣用以说明产业升级道路的图示。他指出，20世纪 60 年代以来，制造业的产业链一直在向附加价值高的研发、设计、品牌营销、售后服务等环节延伸。他据此制定了宏碁超越简单加工的新战略，这种转型战略也为许多台湾企业所成功仿效。见施振荣（1992）：《再造宏碁：开创、成长与挑战》，台北：天下远见出版公司，2004年（第二版），第296~298页。

[33]消除传统经济增长方式的体制基础，见《吴敬琏论改革基本问题》II：《中国增长模式抉择》第4章。

第11章 转型时期的社会关系和政治改革

中国从计划经济到市场经济的转型，不是以革命的方式而是以改革的方式进行的。这就是说，它不是在政权发生更迭的条件下进行的，而是在原有的执政党和政府的领导下逐步实现的。由于这种方式能使经济改革在稳定的社会政治环境中起步，所以避免了大的社会震动，具有明显的优点。不过，经济体制的变动必然会引起社会结构的变化，这种变化也必然要求社会的政治、文化等上层建筑发生与之相适应的变化。如果不对与经济基础不相适应的上层建筑进行改革，就会在两者之间产生种种摩擦和冲突，最终经济改革也无法顺利进行。因此，在经济改革的过程中配套进行包括政府自身改革在内的政治改革，就越来越成为一个突出的问题。

社会主义国家的政治改革本身是一个十分巨大而复杂的课题，对它的研究，远远超出了本书的论述范围。本章只能就与经济改革直接相关的社会政治问题作一些简要的讨论。

11.1 政治体制与经济体制的互动关系

中国的政治体制需要改革，根本的原因在于传统的社会主义政治体制遇到了与在经济改革中建立起来的新经济体制不相适应的挑战。所以，我们的讨论也要从这种政治体制的基本特征开始。

11.1.1 苏联式政治体制的基本特征

开始市场化改革以前，包括中国在内的社会主义各国的经济和政治体制都是按照源于列宁的苏联模式建立的。列宁的社会主义经济模式，正如我们在第1章1.2.1中已经说明的，是一个“国家的辛迪加”，整个社会都被组织在这个国家所有的大公司里，政府是这个大公司的总管理处，社会的全体成员都是这个大公司的雇员。列宁的社会主义政治模式又叫做“无产阶级专政体系”。

斯大林在他的许多著作，特别是《列宁主义的几个问题》中，根据

列宁的遗著，对“无产阶级专政体系”的基本结构作了阐明。他说，这个体系是由一个“指导力量”和若干“传动装置”“杠杆”综合起来构成的。在这里，“指导力量”是指作为无产阶级先锋队的共产党，“传动装置”和“杠杆”则是指若干“无产阶级的最广泛的群众组织”，包括：（1）“苏维埃及其在中央和地方的许许多多支脉，即行政的、经济的、军事的、文化的和其他的国家组织”；（2）“工会及其在中央和地方的支脉，即许许多多生产的、文化的、教育的和其他的组织”，“它们把各行各业的工人都联合起来”；（3）“各种合作社及其所有支脉”，“合作社使无产阶级先锋队便于同农民群众联系，并为把农民群众引上社会主义建设轨道创造条件”；（4）青年团，“它的任务是帮助党以社会主义精神教育青年一代。它以青年后备军供给一切管理部门中的所有其他无产阶级群众组织”，如此等等。

斯大林特别强调“党是无产阶级专政体系中的主要领导力量”。他说：“在我们苏联，在无产阶级专政的国家里，我们的苏维埃组织和其他群众组织，没有党的原则性指示，就不会决定任何一个重要的政治问题或组织问题……在这个意义上也可以说，无产阶级专政实质上是无产阶级的先锋队的‘专政’。”[1]

斯大林特别强调，列宁认为，为了实现共产党在无产阶级专政中的这种领导作用，它必须按照严格的集中制原则组织起来，并实行党的领袖的个人独裁。列宁说过，“谁都知道，群众是划分为阶级的”；“阶级是由政党来领导的”；“政党通常是由最有威信、最有影响、最有经验、被选出担任最重要职务而称为领袖的人们所组成的比较稳定的集团来主持的。”[2]“无可争辩的历史经验说明：在革命运动史上，个人独裁成为革命阶级专政的表现者、代表者和执行者，是屡见不鲜的事。”“苏维埃的（即社会主义的）民主制与实行个人独裁制之间，绝无任何原则上的矛盾。”必须“使下面两种任务协调起来，一方面经常开群众大会讨论工作条件；另一方面在工作时间绝对服从苏维埃领导人——独裁者——的意志”[3]。

十分清楚，列宁的上述政治体制模式（“无产阶级专政体系”）和他的经济体制模式（“国家的辛迪加”）是相互衔接的：无产阶级专政的国家运用自己的强制力量建立、组织和捍卫“国家的辛迪加”。作为核心领导力量的共产党及其领导人则依靠这一整套体系，“党掌握政权，党管理国家”[4]，保持对“国家辛迪加”的绝对控制。

在国际共产主义运动中，对于苏联的这种政治模式并不是没有反对意见。德国共产党和共产国际的创始人之一卢森堡就是列宁关于党内要实行“极端的集中制”和“一党专政”思想的尖锐批评者之一。卢森堡和德国社会民主党的右翼领袖考茨基反对无产阶级专政的态度不同，她是主张对反抗革命的资产阶级进行专政的；但她同时指出，这一专政不能取消民主和限制言论出版自由，因为“没有普选，没有不受限制的出版和集会自由，没有自由的意见交锋，任何公共机构的生命就要逐渐灭绝，就成为没有灵魂的生活，只有官僚仍是其中唯一的活动因素。公共生活逐

渐沉寂，几十个具有无穷无尽的精力和无边无际的理想主义的党的领导人指挥着和统治着，在他们中间实际上是十几个杰出人物在领导，还有一批工人中的精华不时被召集来开会，聆听领袖的演说并为之鼓掌，一致同意提出来的决议……这固然是一种专政，但不是无产阶级专政，而是一小撮政治家的专政……雅各宾派统治意义上的专政……不仅如此，这种情况一定会引起公共生活的野蛮化：暗杀，枪决人质等等。这是一条极其强大的客观的规律，任何党派都摆脱不了它。”[5]

虽然卢森堡关于无产阶级专政的建言遭到列宁和俄共领导的拒绝，但被卢森堡不幸言中——连当年与卢森堡对立的俄共领导人托洛茨基和季诺维也夫（Grigori E. Zinoviev, 1883~1936）等人最后也死于斯大林专政机器的刀斧之下。

11.1.2 毛泽东时代的中国政治体制

在中国，1913年反对袁世凯的“二次革命”失败以后，孙中山决定改组国民党，并且决定“以俄为师”，接受苏俄“以党治国”的思想作为国民党的政治纲领。1924年，他在国民党第一次全国代表大会上倡议成立国民政府时指出：“现尚有一事可为我们模范，即俄国完全以党治国，比英、美、法之政党，握权更进一步。”俄国“能成功，即因其将党放在国上”。[6]1928年，国民党在取得全国政权以后，就按照苏联模式建立了它的党政系统。

中国共产党的领导人对这种政治体制持尖锐的批判态度。

毛泽东在20世纪20年代末的井冈山时期，就曾直截了当地批评孙中山从苏联引进的“国民党直接向政府下命令的错误办法，是要避免的”。[7]1929年，周恩来在代表中共中央给红四军前委所作的批示中也说道：“党管一切这口号，在原则上事实上都是不通，党只能经过党团作用作政治的领导。”[8]1940年，刘少奇也指出：“共产党反对国民党的‘一党专政’，但并不要建立共产党的‘一党专政’。”“共产党并不愿意包办政府，这也是包办不了的。”[9]1941年，邓小平更是尖锐地指出：“‘以党治国’的国民党遗毒，是麻痹党、腐化党、破坏党、使党脱离群众的最有效的办法。我们反对国民党以党治国的一党专政，我们尤要反对国民党的遗毒传播到我们党内来。”[10]

在战争环境严酷的历史背景下，1942年9月1日，中共中央作出《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》，即“九一决定”，要求各根据地建立党委会的一元化领导，由统一领导一切的党委会领导党、政、军、民等各方面的工作。[11]自那以后，各根据地建立了这种类似于苏联的党政体制。

1945年，毛泽东在中共七大的政治报告中提出了组成民主联合政府，建立“独立、自由、民主、统一和富强的新中国”的纲领。[12]1947

年，毛泽东亲自撰写，并在10月10日发布的《中国人民解放军宣言》中重申：将在打倒蒋介石政权以后，联合工农兵学商各被压迫阶级、各人民团体、各民主党派、各少数民族、各地华侨和其他爱国分子，成立民主联合政府，废除蒋介石统治的独裁制度，实行人民民主制度，保障人民言论、出版、集会、结社等自由。[13]

不过，《中国人民解放军宣言》提出的政治架构并不是一个准备长期执行的政策。在这一篇宣言发表一个月以后，毛泽东提出了效法苏联和南斯拉夫的先例，建立一党执政政府的设想。他在1947年11月30日致电斯大林提出："在中国革命取得彻底胜利的时期，要像苏联和南斯拉夫那样，所有政党，除中共之外，都应离开政治舞台。"不过，这种想法由于形势的变化和斯大林在1948年4月20日回电表示反对而没有付诸实施。[14]

1949年10月中华人民共和国成立后，执行新民主主义纲领，政府组织大体上保持了《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》）规定的"联合政府"的形式。在政府领导职务中，非中共党员约占半数。

1952年10月，斯大林向中共中央建议，制定宪法用以取代《共同纲领》并进行选举，以便实现向苏联式的"一党政府"转化。中共中央接受了这个建议。[15]1954年《中华人民共和国宪法》的制定，标志着苏联式政治体制的建立。政府领导职务完全由中共人士担任，实现了党政合一、议行合一。

按照左翼政治学家邹谠的说法，这是一个从公共事务、企业事务直至个人事务无所不管的"全能政府"。[16]

11.1.3 进行政治体制改革的必要性

20世纪70年代末期的改革开始以后，中国的经济体制从"国家的辛迪加"转变为以多种所有制经济共同发展为基础的市场经济。但是，在政治体制方面，列宁式体制的基本架构并没有受到触动。这样，在已经有了巨大变化的经济体制与没有根本性变化的政治体制之间就出现了种种矛盾和冲突，既妨碍了经济体制改革继续向前推进和新经济体制的有效运转，也使政治体制难于实现它的公共服务功能。

这就是邓小平一再提出"只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通"[17]的道理所在。

进行政治改革的必要性，可以从社会主义的价值追求和市场经济基础对上层建筑的要求这两个方面加以说明。从第一个方面看，民主政治和法治国家历来是先进人士包括社会主义者所追求的理想，也是社会主义者的现实政治纲领。从第二个方面看，市场经济以平权的所有者之间

的自由交换为基础，这样的经济制度只有在民主与法治的政治制度下才有可能存在和发展。

首先，市场交易的主要特征在于交换的自愿性和决策的自主性。经济学家麦克米兰（John Mc Millan, 1951～2007）说得很清楚：“市场中的参与者控制着自己的资源，决定这些资源如何使用，并不受制于其他任何人的命令。”“如果人们失去了自主权，那么根据这个定义，他们的交易将不是‘市场交易’。在存在权力关系的任何情况下，比如一方管辖着另一方，或者双方都受另一个更高的权力机构管辖时，所发生的交易都将是其他形式的交易，而绝不是‘市场交易’。”[18]在苏联式的“国家的辛迪加”中，党政领导机关是有权支配所有经济主体的最高权力机关，而这些经济主体缺乏进行自愿交易所必需的自主权，因而使市场机制无法有效运转。

其次，市场经济要求建立民主和法治。苏联式的专政政权如同列宁所说，是“由无产阶级对资产阶级采用暴力手段来获得和维持的政权，是不受任何法律约束的政权”。[19]在人类社会早期“熟人市场”的人格化交换中，合同的执行可以依靠人与人之间的血缘、乡亲等关系得到保证，而在发达市场经济的非人格化交换中，合同的执行则由第三方，特别是正式法律体系得到保证。因此，现代市场经济的有效运转，要求在民主政治的基础上建立起法治（the rule of law），即法律的统治。

总之，市场经济意味着市场通过它的自由价格制度在稀缺资源的配置中起基础性作用。然而，在传统的社会主义政治体制下，政府才是主要的资源配置者。因此，这种政治体制与市场经济体制之间存在着巨大的冲突。

为了实现建立民主与法治的目标，就需要进行政治改革，改造与经济基础不相适应的上层建筑。

11.1.4 政府在社会转型中的作用

对于政府在从计划经济向市场经济转型中的作用，存在着两种完全对立的意见：一种是主张“小政府即是好政府”，认为政府只要放开对经济生活和社会事务的管理，市场经济就会自然而然地成长壮大；另一种是主张保持政府对整个社会强有力的控制，以便保持稳定和使资源配置符合社会利益。看来，这两种极端的意见都不无偏颇。

前一种意见正确地强调了市场的作用，但也反映了所谓“市场原教旨主义”的偏颇。事实上，即使古典经济学的创始人和重商主义的激烈批评者、强烈主张减少国家对经济活动干预的斯密，也认为政府负有建立和执行产权规则，为“看不见的手”发挥作用、搭建平台等重要职能。

后一种观点强调政府对转轨过程的领导和控制，有它一定的道理。

但是，这也造成了一种危险，就是政府及其工作人员（官员）把持手中的国家机器，不但不用它来破旧立新、推进改革，反倒会使它成为干扰市场有效运作、维护旧体制、保持和扩大特权利益的手段。

专栏 11.1 20世纪政府与市场边界变动

1776年，英国经济学家亚当·斯密出版了经济学的经典之作《国富论》一书，在书中他强烈抨击重商主义的政府对经济生活的干预，主张充分发挥市场机制的作用，推动社会经济的发展。自那以后，西欧国家政府活动的范围逐渐收缩，趋向于充当维持市场秩序的“守夜人”角色。

然而，从19世纪后期开始，潮流朝相反方向转变，发达国家的政府规制经济的活动开始增加。整个20世纪上半叶，政府权力日益扩大。无论是在社会主义的苏联、东欧国家和中国，还是资本主义的西欧和美国，无论它们采取的干预方式是国家所有制和计划经济，还是凯恩斯主义的宏观调控，虽然干预的方式和干预程度有很大不同，但在强调政府代表公共利益组织和管理经济这一点上，颇有异曲同工之处。于是我们看到，不但社会主义国家力求实现“国家的辛迪加”的理想，资本主义国家的政府职能也在加强。例如，随着罗斯福“新政”的推行，美国逐步成为“规制的资本主义”（regulated capitalism）经济，西欧国家则在加强政府宏观经济管理的同时，发生了对所谓“制高点行业”的国有化运动。

强化政府职能的趋势大约持续了半个世纪，此后风向倒转过来。中国、苏联和东欧等社会主义国家计划经济体制弊病暴露无遗，纷纷采取不同方式进行市场取向的改革。西方世界自20世纪70年代遭遇“滞胀”之后，当时的英国首相撒切尔夫人和美国总统里根都实行解除管制和削弱政府干预的政策。一时间，“新自由主义”就成为新的时尚。

在苏联和东欧社会主义国家剧变后的一段时间里，许多人认为苏联和东欧社会主义国家政治经济体系的崩溃意味着“历史的终结”：政府与市场的边界问题已经按照有利于市场的方式一劳永逸地解决了。然而人们很快地发现，历史并未终结，政府与市场的冲突只是改变了形式，它将在新的更高的层次上展开。而在2007～2008年的世界金融危机爆发以后，钟摆似乎又摆向了另外一个方向。

20世纪社会经济制度变迁的基本脉络提示我们：明智合理地确定政府和市场之间的边界，是经济稳定运行和长期增长的一个重大问题。在自由市场在资源配置中起基础性作用和政府提供公共物品的基本制度框架下，根据实际情况调整市场与政府之间的边界，使市场这双看不见的手和政府这双看得见的手有一个较为恰当的结合，才能保证经济繁荣和社会公正。

根据吴敬琏为《制高点：重建现代世界的政府与市场之争》（丹尼尔·耶金，北京：外文出版社，2000年）一书所作序言等资料编写。

在中国，持两种极端观点的经济学家都比较少，大多数人持有较为平衡的观点。[20]

对于成熟市场经济中政府的作用，许多经济学家归纳为四个主要的方面：一是在“市场失灵”的场合干预资源配置，如对具有外部性的物品（如高污染产品、高社会效益产品和公共物品）的生产进行调节；二是监管市场，执行反垄断、反不正当竞争的立法等；三是保持宏观经济稳定，以避免市场经济活动的过度波动；四是进行资源再配置和收入再分配，即对由市场决定的收入分配进行调节，以避免公共物品的匮乏和收入的两极分化。

在确认政府应当发挥作用以纠正市场失灵的同时，还必须注意的是，政府毕竟是一种行政机构，它也经常会出现失灵，即政府失灵（government failure)。由于政府并不具有能够较之市场更有效地获取信息的优势，所以它在市场机构之外进行活动很有可能造成低效率，政府组织本身也有可能偏离社会的公共目标，政府机构干预派生的外部性，政府官员以权谋私的寻租活动等原因，也常常会使政府的活动产生失灵。[21]这些问题都需要加以防范和消解。防范和消解的办法是：（1）正确划分市场作用和政府作用的范围。分清楚哪些问题应当由市场解决，哪些问题应当由政府进行干预，尽量使用市场手段来解决问题。（2）在必须使用行政手段的情况下，要把市场机制和行政手段适当地搭配起来，协调地起作用。

在从传统社会到现代社会和从命令经济到市场经济的双重转型期间，政府的正面作用需要加强而不是削弱。所谓政府的正面作用，主要包括以下几个方面。

1.消除对改革的阻碍和反抗

如前所述，改革不是一个完全自发演进的过程，而是社会制度的重新安排。这就意味着经济利益关系在较短历史时期内的大调整，而利益的调整又必然会遇到那些不愿意放弃既得利益的人们的阻碍和反抗。政府只有通过运用行政、法律、教育和经济政策等各种手段，才能消除这种反抗。当然，在所有这些只有政府才拥有的手段当中，既要有强制性的，也要包括一些诱导性的。但是，即使是这种诱导性的政策，也需要政府的倡导和支持。

2.建立市场经济体制的各种基础设施

市场的有效运作，以其他方面制度的支持和各种基础设施的建立为前提。所谓市场制度的基础设施，一方面是指工商企业、中介组织、政府机构等各种组织，另一方面是指由法律、规章制度等组成的全套“游戏规则”（rules of the game）。随着改革开放全面深入，建立“游戏规则”的工作已经提到重要的议事日程上来。国家应当加强制定法规的工作，而且要用国家的强制力量保证这些规则的实施。

3.提升市场，弥补市场协调失灵

在转型期间，由于市场制度的不完善，经济协调方面的缺失就较经

济学所定义的市场失灵范围更为宽泛，政府需要起的作用也就更大。对于政府如何在解决这方面问题中起作用，国际上存在三种观点：（1）“市场亲和论”（market-friendly view），主张政府的作用应限于保持宏观稳定和弥补市场失灵；（2）“国家推动发展论”（developmental-state view），主张在这一发展阶段上，政府应当用自己的行政干预代替市场起作用；（3）“市场增进论”（market-enhancing view），认为政府应当积极地参与发展，但它的主要参与方式应当是支持民间部门包括企业组织、金融中介、农业合作社等的发展并与它们协同工作。[22]上面第三种观点对一个处于早期市场经济阶段的发展中国家具有更大的适用性。

如前所述，对于政治家和政府官员顺应民意、推进改革的行动，所有关心社会进步的人们都应当为之提供支持。但是由于改革是在原有的政府机构的领导下进行的，而这些政府机构通常又是干预权力十分巨大而且不可避免地与旧的体制具有千丝万缕的联系的，这样，就存在一种危险，即过分迁就反对改革的力量，在推进改革时迟疑不决。更加严重的是，某些官员有可能利用手中掌握的公共权力“设租”“寻租”，成为权贵特殊利益的代表。因此，防止政府失灵造成的危害，对于转型国家来说，是一个较之其他国家更为严峻的任务。

11.2 中国政府的政治改革规划及其进程

从上一节的讨论中可以看到，对于像中国这样的发展中国家来说，政府在社会转型中负有双重的任务。一方面要致力于规范化的市场秩序和法律制度的建设以及现代化的教育，另一方面要建立约束自身行为的法律制度，即实行宪政。东亚新兴工业化经济体在经济发展初期市场发育程度低的情况下，“威权主义”（authoritarianism）的政府干预往往扮演了经济发展强力推进者的角色。但是，当这些经济体实现经济“起飞”以后，政府对市场的压制和不当干预也会造成错误的投资导向、助长腐败和“权贵资本主义”等问题，给经济的长期稳定发展埋下隐患。因此，许多发展中国家在市场经济发展到一定程度以后都提出了“从威权到民主”的政治改革问题。[23]

正因为如此，中国领导人邓小平早在改革开放初期，就提出了政治体制改革的任务。

11.2.1 1980年：邓小平提出政治体制改革

1980年，邓小平在发动农村承包制改革的同时，要求启动政治改革。

当年8月18日，邓小平在中共中央政治局会议上作了著名的“八·一八”讲话[24]，提出了对党和国家领导制度进行改革的问题（专栏

11.2）。他指出，由于党和国家领导制度、组织制度上的问题，导致了“文化大革命”的十年浩劫，关系到党和国家是否改变颜色，因此必须坚决彻底地加以改革。

经过中共中央政治局的认真讨论，邓小平在这个讲话中提出的意见得到了政治局的批准。由此启动了党和国家领导体制的改革。不过，这项改革还没有开始进行，就遇到了中国改革开始后的第一次回潮。因此，邓小平倡议的改革并没有能够贯彻下去。

专栏 11.2 邓小平 1980 年“八·一八”讲话论党和国家领导制度的改革

1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议讨论党和国家领导制度的改革问题时，对政治改革发表了纲领性意见。他指出，由于中国长期的封建专制主义的影响，由于共产国际时期各国党的工作中领导者个人高度集权的传统，也由于长期认为社会主义制度必须对社会实行中央高度集权的管理体制，在共产党和国家现行的领导制度中存在不少的弊端：

首先，在党和国家的政治生活中广泛存在着官僚主义现象。它的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等。“这无论在我们的内部事务中，或是在国际交往中，都已达到令人无法容忍的地步。”

邓小平说，党和国家政治生活中存在许多严重问题，主要是与党和国家的领导制度有关。在党和国家的领导制度上存在的主要问题是：

（1）权力过分集中。这就是在加强党的一元化领导的口号下，把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记。

（2）革命队伍内的家长制作风。个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上一类家长制现象，不断滋长。不少地方和单位，都有家长式的人物，他们的权力不受限制，别人都要唯命是从，甚至形成对他们的人身依附关系。不彻底消灭这种家长制作风，就根本谈不上什么党内民主，什么社会主义民主。

（3）干部领导职务终身制。

（4）形形色色的政治经济特权。

邓小平指出，制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。因此，“如果不坚决改革现行制度中的弊端，过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现。只有对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革，人民才会信任我们的领导，才会信任党和社会主义，我们的事业才有无限的希望”。

邓小平还说，中共中央正在考虑进行一系列重大改革，其中包括：（1）提出修改宪法的建议，使之能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利。关于不允许权力过分集中的原则，也将在宪法中表现出来。（2）真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。今后凡属政府职权范围内的工作，都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件，不再由党中央和地方各级党委发指示、作决定。（3）有准备有步骤地改变党委领导下的厂长（经理）负责制，实行工厂管理委员会、公司董事会等领导和监督下的厂长（经理）负责制。党委领导下的校长、院长、所长负责制等也考虑加以改革。（4）各级党委要真正实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。重大问题一定要由集体讨论和决定。决定时，要严格实行少数服从多数，一人一票，不能由第一书记说了算。

邓小平的这个讲话，在1980年8月31日由中共中央政治局讨论通过。

根据邓小平：《党和国家领导制度的改革》（1980年8月）（《邓小平文选》第二卷，北京：人民出版社，1993年，第320~343页）编写。

11.2.2　1986~1987年：邓小平关于加快政治改革的建议和中共十三大的改革计划

在经济改革获得了一定程度的推进，而政治改革大大滞后的情况下，中国的领导人越来越认识到，“不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进。”

1986年，邓小平再次提出进行政治体制改革的问题。他说：“一九八〇年就提出政治体制改革，但没有具体化，现在应该提到日程上来。”[25]“要注意政治体制改革，包括党政分开和下放权力。我想中央的领导同志，特别是书记处的同志，要考虑一下这个问题。允许用年把时间搞调查研究，把问题理一理，把主意拿好，然后再下手。政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通。”“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革。”[26]关于政治改革的内容，邓小平提出：“首先是党政要分开，解决党如何善于领导的问题。这是关键，要放在第一位。”他要求“改革总要有一个期限，不能太迟，明年党的代表大会要有一个蓝图”。[27]

根据邓小平的这些指示，经过近一年的研究和准备，1987年10~11月的中共十三大决定推进以实现党政分开为重点的政治体制改革。根据邓小平的意见，中共十三大，强调党的领导是政治领导。党对国家事务进行领导的主要方式是使党的主张经过法定程序成为国家意志，通过党组织的活动和党员的模范带头作用带动广大人民群众来实现。企业和党

组织的作用也要随着行政首长负责制的推行，逐步转变为起保证监督作用，不再对单位实行“一元化”领导。与此同时，提出了“以党内民主来逐步推动人民民主”的方针，并确定了一系列具体的措施，从1988年起开始实施。[28]

不过，这次政治改革刚刚开始就被1989年的政治风波所打断。风波过后，一些人对中共十三大的决定是否属于“资产阶级自由化”提出质疑。虽然邓小平明确指出，“十三大政治报告是经过党的代表大会通过的，一个字都不能动”[29]，不过实际上还是有不少措施停止执行。

11.2.3 1997年中共十五大以来的政治改革

中国领导人在20世纪90年代初期重新启动政治改革。1997年的中共十五大提出“扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家”的政治改革总目标。[30]2002年中共十六大在推进政治改革方面又提出建设法治国家、发展民主政治、提升政治文明等要求。

虽然政治改革列入了党政领导机关的纲领性文件，而且20多年来在基层选举、市场经济的立法等方面做了不少工作，但政治改革的推进远没有原来设想的快。

11.3 中国转型期中的社会矛盾

在中国改革的初期，不少支持市场取向改革的人曾经认为，改革一旦开始，它就将是一个自我增强的平稳递进过程：经济改革促使生产力和人民生活水平得到普遍的提高，而这种提高又会促使更多的人支持经济和政治改革向前推进。可是随着中国改革的深入，社会矛盾似乎并没有得到明显的消弭，有时那些固有的矛盾和新产生的矛盾还表现得相当尖锐。出现这种情况，既有客观方面的原因，也与改革本身的不足有关。

11.3.1 转型时期是一个社会关系趋于紧张的时期

中国社会转型的一个特点，是传统社会到现代社会的转型与计划经济向市场经济的转型结合进行，但不论哪一个转型过程，都充满了矛盾冲突。

1.传统社会到现代社会转型中的社会矛盾

帕金斯（Dwight H. Perkins)等学者在他们合著的《发展经济学》教科书中写道：“经济发展起步以后，并不一定不断地前进，经济发展本

身，尤其是在初期阶段，会使社会关系与政治关系趋于紧张，从而破坏经济增长所必需的稳定局面。”[31]亨廷顿（Samuel P. Huntington, 1927~2008）也在他的名著《变化社会中的政治秩序》中指出：“现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱。”[32]这就是说，在实现了现代化的情况下，社会趋向稳定；而现代化的过程中，却隐含着各种诱发社会不安定的动因。因为在一个现代化程度已经很高的社会中，居民收入水平普遍提高，个人享有较大的自主决策权，各种社会成员对现存的社会秩序持有一种满意态度。

在这个过程中，关键一环是中等收入阶层（middle class，亦称中产阶级或中等阶级）[33]的数量增加和作用扩大。一个不虞生活匮乏、具有一定政治文化素养的中等阶级的壮大是现代性的一个重要标志，是保持社会稳定的重要力量。所以，现代性的实现一般能导致社会稳定。

现代化的过程，意味着现代性的增加或社会的进步，似乎能够增加社会的稳定性。但是，在一个变革的社会中，有利于稳定的因素和不利于稳定的因素同时存在。传统社会向现代社会的巨大变革，对不同的人群产生的影响很不相同。这就容易诱发社会的动荡：第一，现代化过程把人们从传统社会下的信息闭塞状态推向变革社会中的信息畅通状态，即使是身处穷乡僻壤的人，也能够知道大千世界里其他人是怎样生活的。在这种情况下，人们对提高生活水平的期望值就会大大提高。当这个期望得不到满足，或者满足的程度比较低时，人们就会产生不满情绪。如果没有有力和灵活的政治制度约束和疏导，社会就容易发生动乱。第二，在社会迅速发展的过程中，人们利益的增加是不均等的，当一个社会群体或个人的利益受到了实际损失，或自以为受到了不公正的对待，就会产生不满情绪，从而也会导致社会不安或动乱。第三，期望值的提高不只是数量上的增加，还包括质量上的提高。马斯洛的需求层次理论[34]告诉我们，当人们的低层次需求得到满足以后，就会进而追求高层次需求的满足。如果这种高层次需求得不到满足，同样也会引起不满，从而孕育社会动乱。

从历史上看，在从传统社会向现代社会转变的过程中，英法等目前已经实现现代化的国家都曾经历过一个动荡不安的时期。英国的封建庄园制度在15世纪走向崩溃，此后发生了资产阶级革命，但在那以后的很长时间里，社会始终动荡不止，只是在1688年“光荣革命”确立宪政秩序和19世纪末期进入以技术进步和效率提高驱动的现代经济增长以后，才逐渐走上稳定发展的道路。在崇尚革命的法国，整个18世纪阶级对抗和暴力革命更是如火如荼。许多国家在实现现代化的漫长岁月里，都曾为社会不安定付出过巨大的代价。

后发国家要在几十年的时间里走完发达国家用几百年的时间才走完的现代化道路，在这段时间里如果不注意化解社会矛盾，那么，为快速现代化作出的努力，哪怕在经济上是成功的，也会由于得不到大众的支持而归于失败。伊朗、菲律宾等国家的经历就在某种程度上证明了这一点。

从各国的经验看，在传统社会到现代社会转变过程中的各种社会矛盾往往集中反映在各社会阶层收入差距的扩大上。二战以后，包括东南亚和拉美地区在内的现代化“第三梯队”、“第四梯队”国家在其向现代社会转变的过程中，曾经采取过各种各样的措施，设法缓解这种由高速赶超战略所引起的社会矛盾激化，取得了一定的成效。拿收入水平差距扩大问题来说，美国经济学家库兹涅茨在1955年提出了经济发展水平与不平等程度之间关系的“倒U型”曲线。这就是说，在现代化初期，随着人均国民生产总值的增加，收入的不平等程度会增大，收入达到中等水平时，收入差别也达到最高点，待到收入水平达到工业化国家水平后，收入差别才逐渐缩小。[35]但是，库兹涅茨的这种观点是根据欧美富裕国家的历史数据和第三世界国家二战后初期的数据提出的。而东亚新兴工业化经济体高速实现现代化的经验却表明，发展中国家初期的高速增长同样有可能与较低的不平等程度共存，而且比较平等的分配关系还会有力地促进社会稳定和高速增长。亚洲的日本、韩国、中国台湾等新兴工业化经济体通过制定和实施一系列政策和措施，就比较好地解决了这个问题。日本在二战后的相当长时期中，实行抑制大商业发展的政策。这种政策从经济学上来说是不合适的，但它可以给小商业以大的生存空间，从而有利于解决就业问题。中国台湾在发展初期为防止收入差距扩大作了很多努力。世界银行《1991年世界发展报告：发展面临的挑战》表明，中国台湾的收入平等程度和GDP增长率在所谓“蒋经国时代”都处于比较高的水平上。[36]

2.计划经济向市场经济转型中的社会矛盾

向市场经济转型对社会矛盾所起的作用，和现代化的作用有类似之处，有时会表现得更为尖锐和激化。有学者称“转型所涉及的大规模制度变化，属于人类所能想像到的最复杂的经济和社会过程之列”。[37]由于转型期间利益结构的巨大变动，同时由于市场机制对建立在计划经济时代人格从属基础上的社会关系的解构作用，社会矛盾的激化和社会关系的动荡经常如影随形。

一个传统的计划经济国家要在几十年的时间内实现上述双重转型，就意味着要把现今发达国家在几百年的变革中所面对的社会矛盾压缩在几十年的短时期内加以解决。这样一来，出现社会不安定的可能性就要大得多。如果政策上发生偏差，更容易激发社会动荡。

由此可以得出结论，在整个改革过程中，如何协调矛盾各方和化解矛盾，是一个必须密切关注、千万不能掉以轻心的问题。

3.保持社会公正是转型时期的一个尖锐问题

中国经过30年的改革开放，市场经济取代计划经济已经是不可逆转的历史定局。问题在于，正如我们在本书第2章专栏2.1中谈到过的，中国社会转型初期力求建立起来的是所谓“经济主导型的市场经济”，在这种经济的“双轨”之间存在着一种此消彼长的关系。如果命令经济的地位

和作用没有能够逐步削弱，相反政府官员的支配权力变得愈来愈大，就会偏离实现社会公正和共同富裕的社会主义市场经济的根本目标。超过一定限度，甚至不再成为市场经济，而蜕变为权贵资本主义或官僚资本主义，即毛泽东所定义的“封建的买办的国家垄断资本主义”[38]。

总之，追求一种什么样的经济社会体制，就成为转型时期一个最尖锐的社会问题。它的核心是，是否和如何在大变革中力求保持社会公正。

（1）追求社会公正是一种普世价值观

我们在第1章里已经讲到过，社会主义作为一种社会理想，它的核心价值就是追求社会公正，要求实现共同富裕。

社会公正不仅是各种流派的社会主义者的理想追求，在当代世界，许多非社会主义的思想家和政治家也主张社会公正。美国道德和政治哲学家罗尔斯在《正义论》[39]一书中开宗明义地指出：“正义是社会体制的第一美德”。他提出了作为公平的正义（justice as fairness)的两条原则：第一，每个人都有权享有与他人的自由并存的基本自由，例如思想和信念的自由，言论、集会和结社的自由，人身自由和个人财产的自由，以及法治原则所规定的其他自由权利等。第二，是与差别原则（difference)相配合的机会平等原则。机会的平等需要通过程序公正，比如全民义务教育来保证其实现。然而，对于那些由于天然秉赋和社会条件的不同所造成的不平等结果，罗尔斯用差别原则来弥补，也就是对社会弱势群体施行收入再分配来补偿。对此，另一位美国哲学教授诺齐克（Robert Nozick, 1938～2002）[40]提出“持有正义理论”（theory of justice in holdings），反对罗尔斯的差别原则以及扩大国家功能至分配领域的主张。他所谓的持有正义，是指一个人的财物持有的来源是正当的，也就是“起点公正”。在诺齐克看来，如果持有的来源或在任何一个环节上是不正义的，这个持有就是不正义的，因此要追溯既往。

诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森突破了把发展仅仅定义为GDP增长或个人收入提高等的狭隘发展观，提出了一个综合的、全面的价值标准，用以衡量人的生活以及社会发展状况是否合于理想，或者是否在向理想的方向发展。在他看来，发展应该视为人们享有的实质自由的扩展，即享受人们有理由珍视的那种生活的可行能力，包括免受困苦、社会参与、享有各种政治权利，等等。[41]

总之，从坚持社会公正的价值观看，在转型过程中努力保持机会平等和起点公正、防止权贵资本主义的滋生和对人民权利的侵犯是至关重要的。

（2）通过改革，力促机会平等和改善结果平等

在转型过程中，如何处理平等和效率之间的关系，是近年来学界和经济界争论较多的一个重大问题。作为集中计划经济的制度基础的是大

一统的国家所有制，或称“全民所有制”。历史经验表明，在这样的产权制度基础上，很容易出现“国富民穷”、与社会主义共同富裕目标背道而驰的情况，向市场经济转型的一项重要任务，是对多种形式的产权作出明晰的界定。如何在明晰产权的过程中保证起点的公正是一个严重的问题。正如前面已经讲到过的，在国有经济的改革和“放开搞活中小企业”的过程中，出现了掌权者或掌权者的“亲信”和“关系户”蚕食或鲸吞公共财产的问题。对于这类行为，除了要靠完善处理产权的规章制度和从上到下的监督来加以制止，更加重要的是实现交易过程的透明化以及保障公民的知情权等宪法权利的行使和对政府的有效监督。

在近年来的争论中，一种观点认为，分配的平等是社会主义的一种根本性要求，因此应当平等优先，而不能把效率放在重要地位；另一种观点认为，中国还是一个穷国，只能考虑提高效率，而不应当“兼顾平等”。其实，根据美国经济学家奥肯（Arthur M. Okun, 1928～1980）提出的“效率与平等存在替换关系”（负相关关系）的原理[42]，平等可以从机会的平等和结果的平等两个角度去考察。奥肯所说与效率有着替换关系的平等，指的是结果的平等。至于机会的平等，则大体上同效率有着互相促进的关系（正相关关系），而并不存在负相关的关系。因此，二者应当是可以兼得的。针对中国当前权力腐败和行政垄断是贫富差距不断拉大的主要成因的状况，显然应当把反对由于政府官员权力过大和不受监督造成的机会不平等放在首要的地位。对于机会不平等和由此造成的贫富差别悬殊，需要通过市场取向的改革和实现机会的平等来解决。

当然，在市场经济的条件下也会发生机会的不平等。比如说在知识经济的条件下，知识水平越高的人就业机会越多，收入的水平也越高；相比之下，没受过高等教育或者不具备适用的专业技能的人将面临前所未有的就业压力，收入水平相对较低，会出现“数码分化”（digital divide）现象。对于这种不平等，要靠政府发挥其普及义务教育等社会公共职能来加以消弭。此外，在市场经济下还必然发生的结果不平等，也应当采取必要的社会政策措施，如建立社会保障体系，发展社会公益事业，征收遗产税、资本利得税（capital gains tax）等办法来加以缓解。

11.3.2 腐败活动加剧和贫富差距拉大激化了社会矛盾

20世纪后期，中国经济进入了高速发展的第二个十年，在人们生活水平普遍提高的同时，对现状不满的情绪也开始在一部分人群中滋长。从当时的社会调查看，这种不满情绪的一个重要原因，就是腐败的加剧。

从腐败的经济源头来看，主要有三种情况：

1.利用干预市场活动的行政权力，进行权钱交易

转型时期，存在着两种主要的资源配置机制：一种是市场机制，一种是行政机制。如本书第2章2.2.5讨论过的，中国所实行的“增量改革”战略，造成了经济体制双轨并存的状态。于是某些人就利用双重体制之间的缝隙与漏洞进行寻租活动，运用干预经济活动的行政权力谋取自己的私利。

由于“双轨制”的广泛存在，“权力搅买卖”[43]的腐败行为在中国的转型时期就有深厚庞大的基础。加上有些官员见利忘义，打着“国家利益”的旗号扩大行政权力对经济生活的干预，“设租”、“造租”，就使腐败日益猖獗。

2.利用所有制关系的调整，将公共财产掠为己有

转型时期是一个所有制结构大调整的时期。由于原来公共财产的产权界定不明晰，而产权的重新界定是在政府领导下进行的，在权力的运用没有受到严格的监督和约束的情况下，某些拥有权力的人就有可能利用这种不受约束的权力侵夺公共财产。这一问题在第5章5.2.2讨论国有中小型企业改制中的干部“自买自卖”问题时已经提出过。

在国有企业改制的过程中，由于缺乏有效的监督机制，有些国企的主管官员和企业的领导人勾结不法商人钻政策的空子，利用手中不受约束的权力，蚕食甚至鲸吞公共财产。[44]

其实，在这样的体制环境下，国有企业不改制也不能避免“国有资产流失”。在第4章4.3.2中已经指出过，在没有实现股权多元化、没有建立起有效的公司治理的国有企业中，作为国家授权的投资机构的集团公司等全权行使控股股东权利，而授权投资机构本身作为一个企业，它的经营者既是所有者的全权代表，又是受雇的内部人。在这种状况下，其中某些人利用自己不受约束的权力为自己或为自己的小团体谋利益，就是轻而易举的了，一些骇人听闻的贪污大案，就是在这样的企业发生的。在这样的制度条件下，一些国有证券公司、期货公司中就出现了“做老鼠仓”，“赚了是自己的，赔了算公家的”一类情况。虽然在世纪之交时已剥离了国有银行14000亿元的不良资产，但是2002年陆续重组上市以前，这些国有银行又长出18000亿元的不良资产，原有的资本金全部归零。这种巨额亏空有相当一部分是与用贷款去补国有企业的贪污浪费窟窿有关的。

3.利用市场不规范牟取暴利

在市场上，因为交易双方掌握的信息不对称，信息强势的一方能够利用自己的信息优势通过损害信息劣势的一方而获益。所以，为了使市场机制正常地发挥作用，就需要通过对市场的监管，规范交易行为。中国市场经济还处在建立的过程之中，所要面对的，不仅是由市场经济固有矛盾所产生的问题，更重要的是由市场关系尚未建立所造成的问题。因此，既存在欺行霸市、强买强卖、特权垄断这类前市场经济的丑恶行

为，也存在欺诈舞弊、蒙骗消费者这类在缺乏法治的市场经济中的欺诈行为。

证券市场是一个信息高度不对称的市场，规范和监管显得尤为重要。我们在第6章6.3.5中已经论述过，由于中国证券市场的制度性缺陷，虚假陈述、内幕交易、庄家操纵等刑事犯罪活动尤为猖獗。对权势者的违法违规活动的惩处不得力，就使情况变得更加严重。

总之，由于经济改革没有完全到位，政治改革严重滞后，权力不但顽固地不肯退出市场，反而强化对市场交换的压制和控制，造成了普遍的腐败寻租活动的基础。随着行政权力对经济活动的干预加强和寻租规模的扩大，腐败活动日益猖獗。根据1989~2008年若干学者的独立研究，中国租金总额占GDP的比例为20%~30%，绝对额高达4万亿~5万亿元（详见本书第2章2.3.3）。

如此巨大的寻租利益，无疑会培育起人多势众的既得利益者乃至特殊利益集团。在改革开放的过程中，他们不但会竭力阻碍市场化改革，以便保持利用权力进行“寻租”活动的制度基础，而且会积极进行“设租”、“造租”活动，即以种种名义加强行政权力对经济活动的干预，增加行政审批的项目，以便增加“寻租”的机会。这就使腐败活动愈发严重起来。

后果特别严重的是当人们发现不受约束的权力能够使人暴富的时候，有些人就会不择手段地谋取这种权力。其中的一种办法就是“跑官”、“买官”，于是大致从20世纪90年代中期开始，有些地方就悄悄兴起了“买官”、“卖官”的风气。随后这种风气不断蔓延。

巨额的租金自然会对中国社会中贫富分化加剧和基尼系数的居高不下产生决定性的影响。

在计划经济的条件下，除少数高级官员按职务规定的住房、用车等“待遇”，以及工人和农民之间有较大的收入差别外，个人收入趋于均等化。改革开放以后，相对于平均主义的分配，按能力和贡献进行分配使人们的收入差距开始拉开。邓小平在20世纪80年代初期提出“让一部分人先富起来”[45]的政策。这种政策的正确含义，应当是让勤于劳动、善于经营的人先富起来，带动广大人民逐步实现共同富裕。由于人们能力和机遇不同而形成的收入差别，本来是一种正常现象。不正常的是，由于工作失误和政策偏差，一方面，如同前面所说，少数掌握支配资源权力的贪官污吏和有寻租门道的人能够凭借权力成就暴富；另一方面，普通劳动者包括国有企业的职工，特别是一般农民从改革中得益甚少，生活改善不大，甚至由于社会保障体系的阙如而使基本生活得不到保证，就会激发社会矛盾和冲突。再如第10章谈及的通货膨胀，一方面使“从手到口”的工薪阶层的劳动所得惨遭剥夺，经济萧条更使广大低收入者的生活雪上加霜。另一方面，通货膨胀无论表现为商品价格飞涨还是股票等金融资产价格飞涨，对于那些有权力倚靠的金融市场“弄潮

儿”不但无害，反而可以浑水摸鱼。因此，宏观经济的大幅度波动必然遭致群众不满和导致社会不稳定因素的增长。

改革过程中收入增长最慢甚至有所下降的人群包括：

（1）国有企业的“下岗职工”。我们在第4章4.3中谈到过国有企业的财务状况从20世纪80年代中期起日趋恶化，90年代中后期甚至陷入整体亏损的困境。这种情况使多数国有企业的一般职工的收入自然难于有所提高。遇到财务困难的国有企业在改革的早期阶段主要靠政府的财政补贴支撑。80年代中期以后靠银行贷款维持。到了90年代，当国家财政和国有银行都无力向它们大量“输血”时，国有企业就面临巨大的经营困难乃至发生支付危机。90年代后期，每年都有大量国有企业职工“下岗”。亚洲金融危机爆发以后，中国出口不振，使国有企业“下岗”问题更趋严重。经过多方努力，2001年的城镇登记失业率为3.6%。以后，又逐年上升，2003~2008年一直维持在4.2%左右的高水平上。[46]

（2）没有非农职业收入的农民。改革开放以来，中国农村贫困人口大幅度减少（表11.1）。据国家统计局农调队的调查报告，中国农村的贫困人口已由1978年的2.5亿人减少到1999年的4 300万人。但是与城市居民收入水平迅速提高相比较，农村居民收入提高十分缓慢。改革开放之初，由于实行家庭联产承包责任制使农民收入有了大幅度的提高（图11.1）。1985年以后，城乡差距开始扩大。1993年农民与非农业居民消费水平的差距已经扩大到超过改革前的水平。以后，由于农村富余劳动力向城市非农产业转移的速度仍不快，如农村本身经济发展缓慢，这种差距继续扩大。2003年3月，国家统计局报告显示，中国城乡居民收入差距可能达到 6：1，而世界上大多数国家的城乡收入之比为1.5：1。[47]

表11.1 贫困线标准和中国农村贫困人口数量减少（1990~1998）

	中国官方标准			国际标准(低于1美元/人・天)	
	贫困线(当年价)(元/人・年)	农村贫困人口(百万)	贫困人口占农村人口比例(%)	农村贫困人口(百万)	贫困人口占农村人口比例(%)
1990	300	85	9.5	280	31.3
1991	304	94	10.4	287	31.7
1992	317	80	8.8	274	30.1
1993	350	75	8.2	266	29.1
1994	440	70	7.6	237	25.9
1995	530	65	7.1	200	21.8
1996	580	58	6.3	138	15.0
1997	640	50	5.4	124	13.5
1998	635	42	4.6	106	11.5

资料来源： World Bank（2000）：“China: Overcoming Rural

Poverty, Joint Report of the Leading Group for Poverty Reduction, UNDPandthe World Bank”（《联合国开发计划署和世界银行减贫领导小组联合报告：中国克服农村贫困》），Report No.21105 CHA. P. Xiii Table 1。

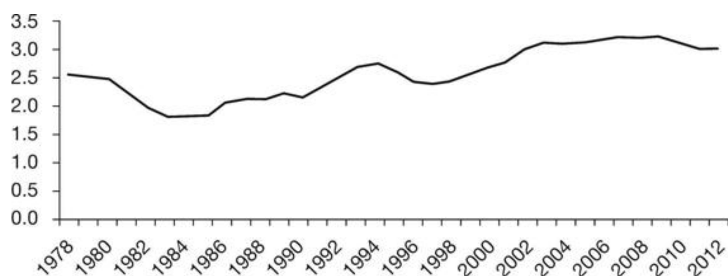
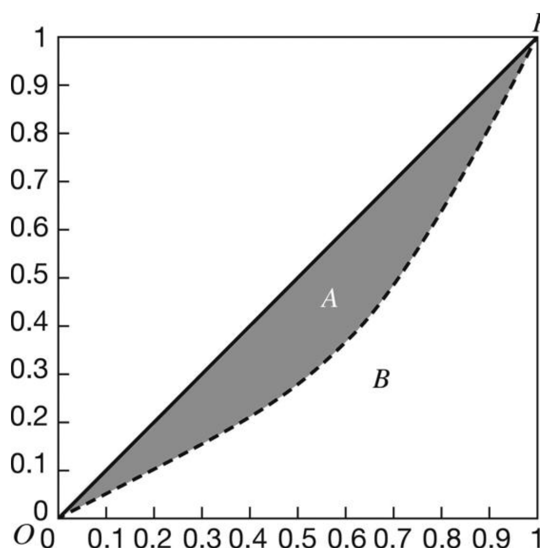


图11.1　中国城镇居民家庭人均可支配收入与农村居民家庭人均纯收入之比（1978~2012）

资料来源：《中国统计年鉴》。

专栏 11.3 洛伦茨曲线和基尼系数

经济学常用洛伦茨曲线（Lorenz curve)来描述社会中人们收入不平等的程度（如图所示）。图中对角线OP是收入分配完全公平的洛伦茨曲线，在这种情况下，20%的收入由20%的人口获得，40%的收入由40%的人口获得，此时的洛伦茨曲线便是一条直线。然而，在一个社会中，这种绝对平等的收入分配是不可能存在的。如果80%的人口只占很少的收入比例，而5%的人获得总收入的80%，这时的洛伦茨曲线就是一条向下弯曲的线。当存在很大程度的不平等时，图中的45°线和洛伦茨曲线之间的阴影面积会很大。此阴影面积占整个三角形面积的比例就是常用的衡量不平等程度的变量，叫做基尼系数。



图洛伦茨曲线与基尼系数的关系

基尼系数是由意大利经济学家基尼（Corrado Gini)于1912年提出的。基尼系数＝A面积÷（A面积＋B面积）。根据图示，A面积表示实际收入分配曲线与绝对平等曲线之间的面积，B面积表示实际收入分配曲线与绝对不平等曲线之间的面积。那么如果$A=0$，基尼系数＝0，表示绝对平等，如果$B=0$，基尼系数＝1，表示绝对不平等。现实生活中，这二种极端情况都不存在。所以基尼系数总是在0与1之间，它越大，表示越不平等。一般认为，基尼系数在0.1～0.2之间，分配过于平等，0.25～0.3之间轻度不平等，0.4以上高度不平等。

根据萨缪尔森《经济学》（第16版）（北京：华夏出版社，1999年）编写。

在市场化过程中，出现的腐败逆流所造成的最严重的社会后果，是从20世纪80年代后期起居民收入差距急剧拉大。中国居民收入的基尼系数到90年代初期超过了0.4的高水平。有几项研究得出了近似的数据。1995年，中国人民大学的一项抽样调查表明，1994年全国居民的基尼系数已经达到了0.43的高水平，超过了公认的0.4的警戒线。[48]中国社会科学院经济研究所“收入分配课题组”根据两次住户抽样调查数据，对1988年和1995年全国的基尼系数进行了估计，它们分别为0.382和0.452。[49]世界银行《2006年世界发展报告：公平与发展》公布的数据显示，中国居民收入的基尼系数已由改革开放前的0.16上升到目前的0.47。[50]还有王绍光等学者估计中国居民收入的实际基尼系数已经超过0.5，属于世界上收入分配不平等比较严重的国家。[51]从衡量各社会集团收入水平差距的指标看，中国近邻日本最富的20%家庭全部收入与最穷的20%家庭全部收入之比为4倍左右，而据中国人民大学1995年的上述调查，中国竟达11.8倍，其差距超过了处于世界高水平的美国（约11倍）。[52]而据中国社会科学院社会学研究所2008年的调查，这一数值

更高达17.1倍。[53]收入差距的继续扩大，必然造成社会矛盾，并对社会稳定造成威胁。

从世界各国的历史情况看，社会阶层间关系失调也往往是引发经济、社会危机的一个深层次因素。

改革开放以来，中国社会阶层结构发生了某种良性的变化，如农民的人数有所减少，以专业人员为主的中间阶层或称中等收入阶层的人数有所增加等。但是，按照现代社会的要求，这些社会阶层中该缩小的还没有小下去，该扩大的还没有大起来；农业劳动者阶层规模仍然过大，中间层的规模还太小。[54]据中国社会科学院《当代中国社会阶层研究报告》的研究，到世纪之交，中国的社会结构已经按照社会成员对组织资源、经济资源和文化资源的占有情况分化为十大阶层，即国家与社会管理者、经理人员、私营企业主、专业技术人员、办事人员、个体工商户、商业服务业员工、产业工人、农业劳动者、城乡无业失业半失业者。这些阶层分属于五个社会等级，分别是社会上层、中上层、中中层、中下层、底层，形成现代化的社会阶层结构的雏形。但是该报告指出，在中国的全部劳动人口中，农民所占比例高达70%左右。而1992年，农业就业比重在英国为2%，在德国和美国为3%，在日本为7%，在韩国为17%。与此同时，在中国的全部就业人口中，中间阶层所占比例仅为18%左右，大大低于中等收入国家的平均水平。[55]

11.3.3 不同群体对待改革的不同态度

在中国转型时期的体制变动和利益关系重组的基础上，形成了对市场化改革持有不同态度的社会群体。在改革初期，支持改革的社会力量占有绝对优势。其具体原因是，极“左”路线尤其是“文化大革命”的十年动乱给整个民族带来了深重的灾难，几乎所有人的利益都受到了严重的损害。当“文化大革命”终于在1976年结束时，对在“左”的路线和政策下形成的极端扭曲的经济和社会状况十分不满的绝大部分党政机关干部、知识分子和工农大众强烈希望改变当时的状况，普遍具有变革的积极性，对突破命令经济体制和开放市场持赞同和支持的态度。他们和那些具有政治抱负及顺应时代潮流的政治家结合在一起，形成了推进中国改革的强大力量。改革初期的增量改革战略使绝大多数人得益，不但民营经济的迅速发展使广大农民、非国有部门职工和工商业者改变了过去一无所有的状态，对国有经济实行“放权让利”政策也使国有企业的干部职工人人得益，因此，满意的情绪在整个社会居于主导地位。当时，反对改革的人只占极少数，而且随着市场化改革的大方向在执政党的纲领中被确立，他们的影响趋于式微。

但是，随着市场的部分放开和“双轨制”的确立，在赞同打破计划经济、开放市场的人们中，原来对改革目标显得微不足道的认识差别或分歧，却变得日益显露甚至尖锐化了。[56]我们在第2章专栏2.1中曾经讲到过，在改革初期，改革推动者的目标有“东亚模式”和“欧美模式”之分。

在与“东亚模式”相类似的“双重体制”已经确立的情况下，就提出了它将向何处去的重大问题。

如前所述，由于中国改革采取的是从“体制外”到“体制内”的“增量改革”的方式，到了20世纪80年代中期，形成了命令经济与市场经济双重体制并存的状态，即原有的行政权力控制一切的命令经济体制已经被突破，但市场机制在资源配置中起基础性作用的市场经济新体制又没有完全形成，从而造成了一种双重体制对峙的状态。在这种状态下，一部分人可以利用体制的间隙和漏洞，靠寻租活动发财致富。这些人是“增量改革”的既得利益者。他们就像西欧原始资本主义时代的“重商主义者”（mercantilists)一样，利用市场缺乏规范和行政权力仍然起着重要作用的情况，在转型时期的双重体制中浑水摸鱼。这些新的既得利益者与留恋计划经济“好时光”的旧既得利益者不同，他们并不愿意回到计划经济体制去，但也不愿意看到规范化的、平等竞争的市场的建立，而是希望维持甚至扩大目前的行政权力广泛干预市场的寻租环境，以便继续利用自己的特殊地位自由自在地弄权寻租，进一步靠榨取剥夺包括专业人员（“中产阶级”）和工商企业家在内的大众发财致富。于是，这种新的既得利益者便构成了第三种社会力量。这种社会力量的目标是尽力保持现有的双重体制，因此极力反对一切解除行政管制、打破垄断和建立法治的改革措施。还有一种更加恶劣的做法就是扭转改革的市场化方向，在改革中塞进自己的私货，“造租”、“设租”，创造新的“寻租”机会。然而，由于他们确实曾经有过改革的经历，并且即使在阻碍或歪曲改革时也继续打着“改革”的旗号，所以一方面可能使改革走入迷途，妨碍健全的市场制度的建立；另一方面，又会使大众误以为在当前出现的种种背离社会公正和共同富裕目标的不良现象都是市场化改革的产物，从而对改革产生怀疑或抵触，甚至成为“复旧”倾向的精神支持力量乃至社会基础。

如果这种阻止进一步改革和扭曲改革的活动取得成功，前面讲到的主张回到改革前旧路线和旧体制的力量就会一改过去的颓势，重新开始他们“回潮”和“复旧”的努力。

在改革开放的初期，回到旧路线和旧体制的主张得不到大众的认同，其影响力日益衰退。但是，在改革出现延误和遭到扭曲，使前面讲到的既得利益者能够大肆侵害大众利益的情况下，这种力主开倒车的社会力量却有可能用张冠李戴、诿过于改革开放的手法，蒙蔽大众，对市场化改革发起新的攻击。

力求回到旧路线和旧体制的社会力量与力求增强权贵资本主义的社会力量在形式上是相互对立的，但是，他们各自以对方的存在为理由证明自己政治目标的正当性，借以动员群众来支持自己，而且殊途同归，都是要建立一种由不受约束的权力支配的经济和政治体制。所以，他们在实质上又是互相支持的。前一种力量常常以贪腐力量的存在为理由，诋毁市场化改革，动员群众支持自己的倒退主张。而打着改革的旗帜增强权贵利益的力量，又把反改革力量的存在作为恐吓群众的稻草人，混

淆对双轨体制的两种出发点与归宿完全不同的批评之间的原则界线，反对进一步改革的正确主张，同时误导支持改革的人们，使他们以为不支持那种“挂羊头、卖狗肉”的假改革主张，就会走回到命令经济的老路上去。在转型时期，正是因为存在着这么一种复杂的格局，人们特别需要进行冷静、理性的思考，认识什么是自己的真正利益所在，坚定地坚持历史前进的正确方向。

11.3.4 从2004年开始的第三次改革大争论

面对权力寻租和贫富分化加剧的状况，出现了两种完全不同的方案。

支持市场化的经济改革和与之相适应的政治改革的人们认为，既然中国社会存在的种种不良现象是由市场化改革没有完全到位和政治改革严重滞后，权力不但顽固地不肯退出市场，反而强化对市场自由交换活动的干预、压制等寻租活动基础所造成的，根本解决之道就在于坚持市场化的经济改革和民主法治化的政治改革，铲除产生权贵资本主义的制度基础，并使公共权力的行使受到法律的约束和民众的监督。

但是，也有人提出了完全相反的解决办法。这就是加强政府对经济生活的干预和国有大企业的垄断地位，压缩民营企业和市场活动的空间。

一些改革开放前旧路线和旧体制的支持者正是利用这种形势，极力鼓吹目前中国社会中存在的种种问题都是市场化改革、建立法治和扩大民主参与造成的，要求重新举起“阶级斗争为纲”、“无产阶级专政下继续革命”的旗帜，开历史的倒车，回到“彻底破除资产阶级法权”和“对资产阶级全面专政”的旧体制去。于是，挑起了第三次改革大争论。

由于存在两种对立的思想和前途，在过去30年中，就经常出现中国将何去何从的大争论。

第一次大争论发生在1981～1983年。在这以前，开始了改革开放的初始尝试。当时，社会思想活跃，人们对旧体制以及由此产生的“文化大革命”进行反思，对改革将要带来的新局面有着美好的憧憬。这时，支持旧路线和旧体制的力量的影响显得微不足道。但是，由于 1979～1980年期间进行的城市改革出现了一些问题，造成了经济秩序的混乱和通货膨胀的发生，改革遇到某些挫折，于是政治上的保守力量乘机抬头。他们宣传这样一种观点，即混乱的根源在于把发挥市场规律的作用和建立商品经济作为改革的目标，由此论证社会主义经济必须坚持以计划经济为主。直到1984年的中共十二届三中全会确定以商品经济为中国改革的目标，才制止了这次倒退的潮流。

第二次大争论发生在1989～1991年。20世纪80年代后期，由于改

变“双重体制胶着对峙”的配套改革未能取得进展，通货膨胀、行政腐败等问题的激化，居民不满情绪趋于强化。这导致了1989年政治风波中一个令政府感到最为棘手的问题的发生，即许多青年学生和普通群众卷入。[57]十年改革期间积累起来的经济问题和社会矛盾促成了1988年的经济风波、1989年的政治风波。危机的爆发使改革受到严重挫折。企图回到旧路线和旧体制的人们乘机提出，以“取消计划经济，实行市场化就是改变社会主义制度，实行资本主义制度”为口实，指责市场化改革是经济波动和政治动乱的根源，一时间大有使改革逆转之势。直到1992年邓小平南方讲话以后，市场化改革才又重新取得势头。

随着社会矛盾向深层次发展，从2004年初开始了改革开放以后的第三次改革大争论。

发生这次大争论的背景是，从21世纪初期起，国有经济改革进入对国有大型骨干企业进行根本改革的“深水区”以后，出现了放慢的趋势；同时，在应对经济过热问题时，行政机关对企业微观活动的干预有所加强；城市化加速，使各级政府从农村取得土地和进行配置的权力大为扩展。与此同时，政治改革也进展缓慢。所有这些，都使寻租活动的空间扩大，腐败蔓延和社会不满加剧。[58]

对于造成这种情势的原因，社会上存在不同的判断，也提出了不同的解决办法。一部分支持改革的人们将中国社会存在的种种不公归因于市场化经济改革没有完全到位和政治改革严重滞后，而另一部分人则把腐败蔓延、贫富两极分化的原因归结为市场化改革。他们认同传统政治经济学的观点，认为市场经济必然带来贫富两极分化和劳动者生活水平下降。主流媒体对当前全球金融危机发生的原因和应对措施的阐释加强了这种思想倾向。于是，有些人把希望寄托于恢复国有企业的统治地位，以及政府主导资源配置和收入分配的状况。

在这两种观点相持不下的情况下，旧路线和旧体制的支持者就利用大众对腐败等问题的正当不满，玩弄民粹主义和民族主义的口号来误导大众，把斗争的矛头从压榨剥夺大众的特殊利益者转移到一般“富人”和知识分子身上去。他们重弹第二次改革大争论时唱过的老调，指责中国改革“背叛了列宁的无产阶级专政下继续革命理论”：在经济上，“中央领导在上边极力号召各地‘大力发展非公有制经济’，闭口不提大力发展公有制经济”，“这几年提出的‘抓大放小’政策已经造成严重的后果”。在政治上，“继续推行自由化”，“抛弃马克思主义阶级斗争学说，背叛无产阶级专政”。“这两年，中央莫名其妙地提出一些没有阶级性和革命性的口号和主张，例如什么‘以人为本’、‘和平崛起’、‘和谐社会’、‘小康社会’等”。在外交上，“继续实行投降妥协的路线。我们党这些年根本不讲马克思主义的国际主义了，也不提帝国主义。新班子上来也不讲”。“这些年世界各国的民族民主革命和反对帝国主义的斗争，……我们不仅不支持，反而跟着帝国主义屁股后面污蔑那些民族民主革命运动是什么‘恐怖主义组织’、‘破坏稳定的力量’。”“在改革中，私化、西化、腐化、分化基本完成，并且一再借改革开放在制度上肯定下来，培养了一些亲美

的新资产阶级分子”。[59]他们还极力鼓吹，目前中国遇到的种种社会经济问题，从腐败的猖獗、分配不公直到看病贵、上学难，甚至国有资产流失、矿难频发等都是由市场化改革造成的。

据此，他们主张彻底扭转1978年以来的改革开放的大方向。经济上实行“再国有化”和“再集体化”：“在城市，把在改革开放期间一切公有财产被私有化了的财产，全盘收归为社会主义全民所有。在农村，实行土地国有化、劳动集体化、生活社会化的三农政策。”政治上，则要高举“阶级斗争为纲”和“无产阶级专政下继续革命”的旗帜，为江青、张春桥、姚文元、王洪文等人“平反昭雪”，“七八年再来一次，进行几次，把无产阶级文化大革命进行到底”，实现“对党内外资产阶级的全面专政”。[60]

虽然旧路线和旧体制的支持者借助于民粹主义和民族主义的煽动，在意识形态领域取得了某种程度的成功，但是，当他们亮明了自己的底牌，即回到给中国人民造成了巨大民族灾难的旧路线和旧体制的时候，那些对于改革开放的某些具体做法和中国社会的现状持有这样或那样意见，但不反对改革开放大方向的人们也就离他们而去了。

对于这种怀疑和反对改革开放的主张，中国的党政领导表明了自己的态度。2006年3月，胡锦涛在全国人民代表大会上海代表团的讲话，以及在2007年10月召开的中共十七大上代表十六届中央委员会向大会作报告时指出，要毫不动摇地坚持改革方向，不断完善社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用；改革开放符合党心民心，顺应时代潮流，方向和道路是完全正确的，成效和功绩不容否定，停顿和倒退没有出路。

11.4 积极而慎重地推进政治体制改革

从以上的讨论中可以看到，与进一步推进中国改革有关的主要问题，无论是国有企业改革，还是国家治理体制改革，都聚焦在一个问题，即政治改革问题上。

政治改革的进展迟缓，一方面会阻碍经济改革的进程和经济增长模式的转型；另一方面，公法不彰、社会失范、腐败蔓延，又会使社会安定和谐受到严重威胁。因此，认真积极推进政治改革，已经成为改革的一项主要任务。

11.4.1 政治改革的总体目标

中国要建立什么样的政治体制?1997～2007年期间召开的中共十五大、十六大和十七大提出的目标是发展社会主义民主政治、建设社会主义法治国家、提升社会主义政治文明。[61]政治文明、法治和民主，可

以说概括了现代民主政治的基本要素。根据一些学者的研究，这里的要点有如下几个方面。

1.建立法治

法治（the rule of law），即法律的统治，是一种源于古代、到近代才逐步完备起来的治理理念和治理制度安排。它的最基本的内容有以下三点：（1）法律是决定对人进行惩罚的唯一依据；（2）没有人能凌驾于法律之上；（3）法庭的决定是维护个人权利的最后防线。它和中国古代法家所说的“任法而治”有根本的区别。自从秦始皇统一中国、法家成为占统治地位的思想以后，中国的大多数朝代都强调刑法和法制（有时也称为“法治”）。这就是毛泽东所说的“百代都行秦政法”。[62]中国帝王们所说的“法制”或“法治”，只不过把法律作为自己统治臣民的工具。即使有的帝王玩弄“儒表法里”[63]的手法，也不过在严刑峻法的外面加上一件薄薄的“王道教化”的外衣，使之更具有欺骗性。这和现代社会的法治，即以体现公认基本正义的宪法为依据的法律的统治，完全是两回事。

旧中国是一个小农国家。这就使专制思想更容易长久流行。正如马克思所言，由于经济条件、生活方式和教育程度的限制，小生产者“不能以自己的名义来保护自己的阶级利益”，“他们不能代表自己，一定要别人来代表他们。他们的代表一定要同时是他们的主宰，是高高站在他们上面的权威，是不受限制的政府权力”……“所以，归根到底，小农的政治影响表现为行政权力支配社会”。[64]恩格斯进一步指出：“这就是东方专制制度的自然形成的基础。”[65]

中华人民共和国成立以后，本来应当按照人民共和国的本义，努力实现法治。但是当时的领导人并没有这样做，相反，却倡导“和尚打伞，无发（法）无天”之类的反法治观念。在1957年的“反右运动”中，更是把否定“人治”、建立“法治”的批评建议斥为“资产阶级右派言论”，给予提出这种建议的有识之士以严厉打击，因而“法治”竟然在1957年以后几十年的时间中成为一种禁忌。虽然邓小平在1986年就提出过“要通过改革，处理好法治和人治的关系”[66]，中共十五大又正式提出“建设社会主义法治国家”，但是与法治格格不入的旧思想仍然普遍地存在，支配着人们的行为。从中国传媒发布的政府文件的外文译文中屡屡将“法治”（the rule of law）错译成“the rule by law”（利用法律来统治），可以看出这种传统观念的影响多么广泛和深远。许多官员不把自己放在受“法”所“治”的地位上，严格地依法行政，却把法律看作贯彻自己意图的一种手段和工具，在更多的场合，则不遵循法治关于程序公正的要求，完全撇开了法律的规定，以权代法，用不为公众知晓的“内部文件”、具有很大不确定性的“政策规定”乃至“首长指示”来进行治理，甚至贪赃枉法，谋取私利。

2.实行宪政

许多中国党政领导人都强调了民主制度建设的重要性。这里需要注意的是，现代社会所要的民主，是宪政民主。在近代社会中发展起来的民主制度有两种基本的类型：一种是1789年法国大革命后雅各宾专政时期（1793~1794）实行的“激进的人民民主”或“直接民主”制。另一种是1688年英国“光荣革命”后逐步完备起来的宪政民主制。

与之相适应，就像顾准所说，以民主相号召的革命也有两种不同的思想潮流。他把前一种叫做 1789（法国大革命）—1871（巴黎公社）—1917（十月革命）的革命潮流，把后一种叫做英国式的经验主义改良潮流。[67]

在前一种潮流往后的发展中，由于新建立起来的制度无法约束某些具有个人魅力的领袖（charisma）的过大的权力，从而使主权在民的民主政治蜕变为“多数人的暴虐”和“领袖专制”。

在中国革命中，1789—1871—1917思潮的影响源远流长。在旧社会专制制度下受尽压迫剥削的劳苦大众很容易在这种思想的影响下走上激进的道路。而在革命胜利、取得政权以后就出现了顾准所谓“娜拉出走以后怎样”的问题。顾准在深刻分析中国在“文革”期间专制主义横行的前因后果后指出：“我自己也是这样相信过来的。然而，当今天人们以烈士的名义，把革命的理想主义转变为保守的反动的专制主义的时候，我坚决走上了彻底经验主义、多元主义的立场，要为反对这种专制主义而奋斗到底！”[68]

宪政民主制由于不承认任何不受约束的“最高主权”和要求权力制衡，就比较容易防止个别人篡夺公共权力，保证主权在民的承诺得到落实。

11.4.2 从建立法治入手进行政治体制改革

法治、民主和宪政之间是紧密联系，甚至是相互界定的。然而，它们的建立和完善，又不可能一蹴而就。立足于中国的现实并充分汲取世界各国实施宪政民主的经验，从法治入手进行现代化政治体制的建设，可能是最容易取得成效的。

根据中国的实际情况，为了建设法治国家，需要在以下三方面加强工作。

1.要在全体公民特别是各级领导干部中树立法治观念

法治观念是当代先进政治文明的一个重要组成部分，是现代社会核心价值的一项重要内容。它不仅与中国“君权高于一切”、“普天之下，莫非王土”一类传统的专制皇权思想相对立，也与专政“是不受任何法律约束的政权”一类自称的“革命意识形态”有原则的区别。它要求树立法律的至高无上的地位，而一切组织和个人都必须和只能在法律规定的范围内

活动，而不能凌驾于法律之上。[69]

在这方面，完全有必要进行"一次比较彻底的思想启蒙运动，以解除意识形态的束缚，真正建立起现代核心价值观"。[70]

2.建立符合公认的基本正义的法律体系

首先，法律和行政机构的政令都必须符合宪法。宪法的主要内容和功能是进行权力的配置。它一方面要确立公民的基本权利，保证这些权利不受侵犯；另一方面要划定政府的权限范围，防止政府侵犯公民权利。

在法治的条件下，法律必须具有透明性。透明性有以下的基本要求：一是立法过程要有公众的广泛参与；二是法律要为公众所周知。按照现代法治观念，不为公众所周知的法律，是不生效的法律。现在有些政府官员无视人民的知情权，把反映公共事务处理过程并与民众切身利益密切相关的法律和行政法规当做党政机关的"内部文件"，并加以"保密"，或者在公众不知情的情况下在政府内部寻求处理的办法。在这种情况下，不法官员很容易上下其手，枉法害民。三是法律不应追溯既往，这样才能使公民对自己行为的法律后果有可预见性。否则行为主体就无法主宰自己的命运，而只能靠找关系、送贿赂等办法央求具有很大自由裁量权的官员帮忙开特例，才能办成自己的事情。

3.完善司法体系，实现法官的独立审判和公正执法

独立审判和公正执法是建立法治的一项基本要求，而司法人员的腐败和行政干预是实现这一基本要求的主要障碍。为了消除这种障碍，除了完善制度，主要要靠提高法官的素质和加强人民群众的监督。共产党作为执政党，也要对司法工作的合宪性和合规性起监督保证作用。但是，这种监督保证作用只针对人员任命和审判程序的公正性，而不是直接任命官员、干预具体案件的审判和决定审判结果。目前，对司法公正性和独立性的另一重威胁，来自所谓"司法地方化"。跨地区的经济纠纷案件的审理结果，往往由哪一边拥有司法管辖权决定。对此，已经提出了一些匡正的办法，如在法官的任命程序上，应当对地方人民代表大会的权力有所约束。另外，也有学者建议组织最高法院的巡回法庭审理跨区案件，这也是扼制地方保护主义的一种可行办法。

11.4.3 政府自身的改革是推进政治改革的关键

"国家的辛迪加"式政府管理体制的主要弊端，在于"全能政府"体制颠倒了政府和人民之间的主仆关系。

130年前，马克思和恩格斯在总结巴黎公社的经验时，曾经反复申论，最重要的事情是全力"防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人"。[71]在本章11.1.2中讲到过的"全能政府"的体制下，虽然一些官员

也把“为人民服务”“做人民公仆”的口号写在墙上，挂在嘴边，可是他们实际上处在“社会的主人”和“群众”的“首长”的地位上，可以以“国家目标”的名义把自己的意志强加于社会，在一切问题上包括关系人民重大切身利益的问题上替“治下”的“百姓”做主。在中国这样一个有长期专制主义传统的国家，这种完全颠倒了的关系甚至能够得到大众的认可。地方官员被百姓称为“父母官”，为政清廉的官员，被誉为“民之父母”，都成为见怪不怪、习以为常的事情。

正是因为存在着这样一些与现代政治文明格格不入的陈规陋习，才会使一些负责官员在一些关系大众切身利益的重大问题上采取极不负责的态度。还有一些不法官员不但不为选民和纳税人服务，还利用自己的权势恣意侵犯他们的利益。

显然，政府改革就是要把这种被颠倒了的主仆关系重新颠倒过来，建立起符合现代政治文明要求，以及上述马克思主义创始人所阐明的主仆关系原则的政治体制。邓小平曾经根据中国共产党执政以来的历史教训严肃地指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”“斯大林严重破坏社会主义法制，毛泽东同志就说过，这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点，但是由于没有在实际上解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。”[72]

由于政府既是政治改革的对象，又是政治改革的一个主要推动力量，政府自身的改革就成为推进政治改革的关键。

政府改革的目标是建立有限政府和有效政府。所谓有限政府，是和前面讲到的计划经济下的全能政府（无限政府）相反的政府形态。从经济方面看，市场经济条件下的政府职能范围是有限的，它所掌握的资源限于与公共物品的提供有关的资源，而把稀缺资源的基本配置者的角色交由市场去担当。从政治方面看，有限政府的职能、权力和规模受到法律的约束和社会的监督，而不能任意扩张。所谓有效政府，则是政府应当在纳税人的监督之下，改善政府的管理，杜绝贪污和浪费，做到低成本、高效率地提供公共服务。

政府改革的以上目标，显然需要经过长期努力才能达到。从当前看，政府改革迫切需要解决的问题有以下几个。

1.确保公民的基本权利不受侵犯

《中华人民共和国宪法》（简称《宪法》）和中国政府签署的《世界人权公约》对人的基本权利有明确的规定。人民群众的这些基本权

利，包括言论、出版、集会、结社、游行示威、宗教信仰等自由，人身权利以及选举和被选举的权利必须得到切实的保障，不受任何侵犯。

人民对政府公务活动的知情权，也是一项重要的人权。在政府执行公务过程中产生的信息，作为一种公共资源，是公众得以了解公共事务和政府工作状况、监督公务人员的必要条件。因此，现代国家通常都有信息公开、“阳光政府”的立法。除了由于涉及国家安全并经法定程序得到豁免的公共信息，都要公之于众。只有建立起信息透明的制度，才能把政府和政府官员置于公众的监督之下。近年来一些贪赃枉法的官员遭到揭露，也往往是由于公民的监督权发挥了威力的结果。所以，在报刊杂志、广播电视、互联网络等大众传播媒介异常发达的现代社会中，政府必须支持和保护公民行使《宪法》赋予自己的知情权和监督权，把它作为自己的一项基本职责。

2.实现党政分开

一般而言，各国执政党对国家政治生活的领导有三种方式：一是通过国家政权实施对政治生活的领导，即通过国家代议机构的立法活动和国家行政机关对法令的贯彻实施来领导；二是不通过国家政权，而在国家政权之外直接行使本应由国家代议机关和行政机关行使的职能；三是执政党居于政府之上，形成政党决策、政府执行的局面。法国的马克思主义学者普朗扎斯（Nicos Poulantzas）曾指出：“那种政党和国家行政不分，党政混为一体的政治，不仅与民主，也是与社会主义根本无缘的。”[73]邓小平根据自己担任国家领导工作数十年的体验以及针对过去在“左”的路线下党政不分、政企不分等情况，反复重申要解决“党政不分”“以党代政”的问题，实现“党政分开”。他还提出过一系列实现这一原则的具体办法，其中一部分在1987年中共十三大后得到过实施。这些经验都需要认真总结，存利去弊，加以推广。

3.严格执行有关法律法规，实现依法行政

在目前的中国，各级政府在配置土地、资金等资源方面拥有过大的权力，对政府活动边界的法律规定又往往不够明确，这样就使官员掌握过大的自由裁量权和寻租机会。针对这种情况，必须在削减各级政府支配经济权力的同时，切实保证所有政府官员在执行自己的职能时严格遵守法定程序，防止政府和政府工作人员以国家利益的名义侵犯公民的基本权益。市场经济的活力来源于每一个公民积极性、创造性的发挥，而公民的积极性、创造性能否充分发挥，又取决于他们的基本权益是否得到了有效保护。近年来，全国人民代表大会和国务院制定了一系列限制政府行政权力的法律和法规，如《中华人民共和国行政许可法》（2004）等。现在的问题是保证这些法律法规得到切实的执行。

4.完善基层选举制度，逐步扩展民主

中国的民主政治建设是从基层选举做起的。中共十一届三中全会以

后，明确提出了在“基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”。20世纪80年代初，农村实行农业“包产到户”以后创立了村民委员会自治组织，在1982年的《宪法》中明确肯定了这种基层自治制度。1987年制定了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，规定“村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生”。1997年中共十五大报告中提到，“城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度”。1998年正式施行《中华人民共和国村民委员会组织法》，改进了直接选举的程序。截至2001年，全国农村村委会普遍进行了4次换届选举，数百万名“村官”实现了由任命制到直接选举的转换，有些地方还开展了乡镇直选的试验。但是，目前基层选举的选举文化还有待培育，选举被操纵乃至贿选舞弊也时有发生。此外，村自治体的领导体制问题也有待解决。所有这些情况都说明，在基层选举上，还有许多工作需要进一步完善。

5.培育市民社会，提升社会的自组织能力

现代社会利益多元，社会活动五彩缤纷，公共事务不能仅仅靠党政机关和行政官员来处理，还要发展民间社会，广泛实行各种社群的自治。然而，传统的“大政府、小社会”体制的一个重要特点，却是国家权力的充分扩张和民间社会活动空间的尽量压缩，因此在1956年实现社会主义改造，特别是1958年实现“政社合一”的人民公社化以后，除了独立性岌岌可危的家庭，其他的社群组织都已不复存在，整个社会的三百六十行，不论属于什么行业或领域，都被整合到一个以官职为本位的统一单调的行政科层体系中去。这是一种缺乏生机与活力的“纤维化”体系，或者叫做“没有社会的国家”（state without society）。如果政府领导作出决策和下达命令，这种组织体系可以运用国家的权威动员一切能够调动的资源去实现特定的国家目标。但是，这样的体系有一个致命的弱点，就是社群缺乏自组织能力，遇事只能依赖于政府官员的命令，任何非国家规定的项目或未经官员允准的活动都只能停顿下来，或者举步维艰。在一个人民当家做主的国家中，必须提高民间社会的自组织能力，放手让社群组织自行处理各种各样的公共事务。只有这样，才有可能真正出现丰富多彩的社会生活和生动活泼的政治局面，实现经济、政治、文化的全面繁荣。

政治体制的进一步改革，意味着各级政府进行自我革命：放弃部分原有权力和增加新的社会服务责任。而割舍自己的权力和进行自我革命通常是十分困难的。因此，某些政府官员往往成为进行政治改革的阻碍力量。他们或者竭力阻挠市场化改革的进行，力求保持寻租的阵地，或者力图在改革中加进自己的私货，把改革扭曲为新的寻租机会。在这种情况下，执政的中国共产党必须发挥自己的政治领导作用，督促自己的成员进行自我革命，以便扫除障碍，把政治改革和经济改革推向前进。

[1]斯大林（1926）：《论列宁主义的几个问题》，见《斯大林选集》（上卷），北京：人民出版社，1979年，第413～415页。

[2]列宁（1920）：《共产主义运动中的“左派”幼稚病》，见《列宁选集》第 4 卷，北

京：人民出版社，1995 年，第 151页。

[3]列宁（1918）：《苏维埃政权的当前任务》，北京：人民出版社，1975~年，第3842页。

[4]斯大林（1926）：《论列宁主义的几个问题》，见《斯大林选集》（上卷），北京：人民出版社，1979年，第417~418页。

[5]卢森堡（1918）：《论俄国革命》，见《论俄国革命·书信集》，贵阳：贵州人民出版社，2001~年，第3132页。

[6]孙中山（1924）：《在广州中国国民党第一次全国代表大会上的讲演》，转引自王府民（1993）：《孙中山详传》，北京：中国广播电视出版社，1993年，第1092页。

[7]毛泽东（1928）：《井冈山的斗争》，见《毛泽东选集》第一卷，北京：人民出版社，1991年，第73页。

[8]周恩来（1929）：《中共中央给红军第四军前委的指示信》，见《周恩来选集》（上卷），北京：人民出版社，1980年，第41页。

[9]刘少奇（1940）：《论抗日民主政权》，见《刘少奇选集》（上卷），北京：人民出版社，1981年，第176~177页。

[10]邓小平（1941）：《党与抗日民主政权》，见《邓小平文选》第一卷，北京：人民出版社，1994年，第8~21页。

[11]中共中央政治局的这个决定指出："根据地领导的统一与一元化，应当表现在每个根据地有一个统一的领导一切的党的委员会"，"统一各地区的党政军民工作的领导"。

[12]毛泽东（1945）：《论联合政府》，见《毛泽东选集》第三卷，北京：人民出版社，1991年，第1055页。

[13]毛泽东（1947）：《中国人民解放军宣言》，见《毛泽东选集》第四卷，北京：人民出版社，1991年，第1237~1238页。

[14]毛泽东与斯大林之间往来的电报，载《中共党史研究》，2001年第2期和2002年第1期。

[15]韩大元（2008）：《1954年宪法与中国宪政》，武汉：武汉大学出版社，2008年，第45~53页。

[16]邹谠（1994）：《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动的角度看》，香港：牛津大学出版社（中国）有限公司，1994年，第223页；同见邹谠：《中国二十世纪政治与西方政治学》，载《经济社会体制比较》，1986年第4期。

[17]邓小平（1986）：《在全体人民中树立法制观念》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第163~164页。

[18]麦克米兰（2002）：《市场演进的故事》，北京：中信出版社，2006年，第5~6页。

[19]列宁（1918）：《无产阶级革命和叛徒考茨基》，见《列宁选集》第 3 卷，北京：人民出版社，1972 年，第 623 页。1920年，列宁更是明确地指出："专政的科学概念无非是不受任何限制、绝对不受任何法律或规章约束而直接凭借暴力的政权。"参阅列宁（1920）：《关于专政的历史》，见《列宁全集》第12卷，北京：人民出版

社，1981年，第289页。

[20]例如，在中国，很少有人全面支持哈耶克和卢卡斯否定中央银行及其货币政策的观点，也很少有人全面肯定统治经济、回到命令经济，由政府实行全面控制的主张。多数人倾向于一种在货币主义与新凯恩斯主义之间较为平衡的政策主张。

[21]沃尔夫（Charles Wolf)（1988）：《市场或政府——权衡两种不完善的选择》，北京：中国发展出版社，1994年，第55~57页。

[22]青木昌彦、金滢基等编（1997）：《政府在东亚经济发展中的作用》，北京：中国经济出版社，1998年。

[23]参阅大野健一：《东亚的经济增长和政治发展——从威权发展模式到民主发展模式的平稳过渡》，见青木昌彦、吴敬琏编（2008）：《从威权到民主——可持续发展的政治经济学》，北京：中信出版社，2008年。

[24]邓小平（1980年8月）：《党和国家领导制度改革》，见《邓小平文选》第二卷，北京：人民出版社，1994 年，第320~343页。

[25]邓小平（1986）：《在听取经济情况汇报时的谈话》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第160页。

[26]邓小平（1986）：《在全体人民中树立法制观念》，同上书，第164页。

[27]邓小平（1986）：《关于政治体制改革问题》，同上书，第176~180页。

[28]1987年10月的中国共产党第十三次全国代表大会确定的政治改革的长远目标，是“建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制”。政治改革的近期目标，则是“建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制”。具体的改革措施包括：（1）实行党政分开；（2）进一步下放权力；（3）改革政府工作机构；（4）改革干部人事制度；（5）建立社会协商对话制度；（6）完善社会主义民主政治的若干制度；（7）加强社会主义法制建设。

[29]邓小平（1989）：《组成一个实行改革的有希望的领导集体》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第296页。

[30]江泽民（1997年9月）：《高举邓小平理论的伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》。

[31]帕金斯等（1983）：《发展经济学》，北京：中国人民大学出版社，1989年，第56~58页。

[32]亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，北京：生活·读书·新知三联书店，1988年，第30~54页。

[33]在西方国家，人们常常用收入水平来划分阶级，把拥有中等收入的阶级称为middle class。在资本主义初期，middle class一词是作为资产阶级（bourgeoisie或capitalist）的同义语使用的。“在现代社会中，middle class远离马克思主义学说中的资产阶级范畴，而由专业人员、白领工人、农民等组成。”见Microsoft Encarta（《微软百科全书》）1994年版middle class条目。

[34]马斯洛把人类的需求划分为五个层次：（1）生理上的需求；（2）安全上的需求；（3）社交和归属感的需求；（4）受人尊敬的需求；（5）自我实现的需求。他指出，越是低层次的需求越容易得到满足，而人们一般总是按照上述次序，由低到高地追求各项需求的满足。

[35]对于库兹涅茨的经济发展水平与不平等程度之间相关关系的“倒U型假说”，中国学者的肯定意见和否定意见分别见陈宗胜（1991）：《经济发展中的收入分配》（上海：上海三联书店出版社，1991 年）和曾昭宁（1994）：《公平与效率》（山东东营：石油大学出版社，1994年）。

[36]世界银行：《1991年世界发展报告——发展面临的挑战》，北京：中国财政经济出版社，1991 年，第 137 页图7.2。

[37]罗兰：《转型与经济学》，北京：北京大学出版社，2002年，第6页。

[38]吴敬琏（2001）：《正本清源分清是非》，载《读书》，2001年第7期。

[39]罗尔斯（1971）：《正义论》有两个中文译本：1.何怀宏、何包钢、廖申白译，北京：中国社会科学出版社，1988年；2.谢延光译，上海：上海译文出版社，1991年。

[40]诺齐克（1974）：《无政府、国家与乌托邦》，北京：中国社会科学出版社，1991年。

[41]森（1999）：《以自由看待发展》，北京：中国人民大学出版社，2002年。

[42]奥肯（1977）：《平等与效率——重大的抉择》，北京：华夏出版社，1987年。

[43]吴敬琏（2006）：《妥善处理收入差距过大问题》，载《中国经济时报》，2006年7月5日。

[44]对于这种相当广泛地发生的情况，香港中文大学的郎咸平教授把它归因于资本家的“原罪”和“这一轮新自由主义主导的改革，也就是所谓的国退民进”，认为它“会再度把生产资料给资本家”。参阅郎咸平（2004）：《批判主导中国产权改革的新自由主义学派》，载《经济管理文摘》，2004年第18期。清华大学的秦晖教授不同意这种观点。他指出，“国有资产流失”的根源在于“掌勺者私占大饭锅”，问题主要“在官不在商，在‘国’不在‘民’。只要治好了‘官’的问题，民企再有‘原罪’，也不会有‘国有资产流失’之说……而如果治不好‘官’的问题，民企再‘原善’也无济于事。”“如果要探讨导致损公肥私现象的根源——这恐怕是‘原罪说’在这种语境中的本意——那么它不是个人性问题，而是个体制问题：不受制约的权力——这就是‘原罪’。”参阅秦晖（2004）：《国资流失，板子何以只打买方》，载《南方都市报》，2004年10月2日。

[45]“农村、城市都要允许一部分人先富裕起来，勤劳致富是正当的。一部分人先富裕起来，一部分地区先富裕起来，是大家都拥护的新办法，新办法比老办法好。”参阅邓小平（1983年1月12日）：《各项工作都要有助于建设有中国特色的社会主义》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第23页。

[46]人力资源和社会保障部、国家统计局：《人力资源和社会保障事业发展统计公报》（历年）。

[47]中经网（www.cei.gov.cn）2003年3月11日消息。有些经济专家指出，由于农村人口和城镇人口是按照户籍所在地计算，从而夸大了城乡居民的收入差别。这一情况是确实存在的，但是这种统计上的偏差似乎并不能否定收入差距扩大的基本趋势。

[48]李强（1995）：《我国社会各阶层收入差距的分析》，载《科技导报》，1995年第11期。

[49]赵人伟、格里芬主编（1994）：《中国居民收入分配研究》，北京：中国社会科学出版社，1994 年；赵人伟、李实、李思勤主编（1999）：《中国居民收入分配再研究》，北京：中国财政经济出版社，1999年。

[50]世界银行：《2006年世界发展报告：公平与发展》，北京：清华大学出版社，2006年。

[51]王绍光、胡鞍钢、丁元竹（2002）：《经济繁荣背后的社会不稳定》，载《战略与管理》，2002年第3期。

[52]见《中国市场经济报》，1995年7月26日。

[53]汝信、陆学艺主编：《2009年中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第19～20页。

[54]陆学艺主编：《当代中国社会阶层研究报告》，北京：社会科学文献出版社，2002年。

[55]陆学艺：《建设小康社会，社会指标难于经济指标》，载《社会科学报》，2002年11月28日。

[56]这里讲到的分化和断裂，从实质上说，乃是极少数权贵（运用权势以取得富贵的人们）与广大社会阶层之间利益的分化和断裂。对于当代中国出现的社会分化和断裂，也有一些与此不同的分析，例如“强势群体”与“弱势群体”之间的分裂、“富人”与“穷人”之间的分裂、“精英”与“大众”之间的分裂，等等。见孙立平（2003）：《断裂——20世纪90年代以来的中国社会》，北京：社会科学文献出版社，2003年。

[57]邓小平在1989年5月31日对两位中共中央负责官员的谈话中指出：“这次出这样的乱子，其中一个原因，是由于腐败现象的滋生，使一部分群众对党和政府丧失了信心。”参阅《组成一个实行改革的有希望的领导集体》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第300页。

[58]据中国社会科学院社会学所2000年所做的“社会分层、公众心态与社会稳定”课题研究反映的情况看，人们没有明显的乐观情绪，而有20%的被访者持悲观态度。认为从医疗改革中会有损失的占36%，没有好处或损失的占29%；认为从劳动就业制度改革中会有损失的占14%，没有好处或损失的占46%。另据2002年底的一项研究，全国城镇居民对生活状况不满者约1亿～2亿人，占全国城镇总人口的22%～45%，非常不满意者约3 200万～3 600万人，占城镇总人口的7%～8%。不满者主要是那些在经济转型和结构调整过程中的利益受损者，包括下岗失业者、农民、低收入人口、收入水平下降者，以及其他利益受损者。参阅王绍光，胡鞍钢，丁元竹：《经济繁荣背后的社会不稳定》，载《战略与管理》，2002年第3期。

[59]马宾（2005）：《关于对当前形势的看法和建议》，见《论形势与任务》（白皮书），2006年，第59～64页。

[60]马宾（2006）：《纪念毛泽东》（白皮书）第1～2, 270～281页；萧山木（2007）：《马宾同志新书＜纪念毛泽东＞导读》；马立诚：《有人想为“四人帮”平反》，载《同舟共进》，2009年第3期。

[61]江泽民（1997）：《高举邓小平理论的伟大旗帜，把建设中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》；江泽民（2002）：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》；胡锦涛（2007）：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。

[62]毛泽东（1973）：《七律·读＜封建论＞呈郭老》，见《建国以来毛泽东文稿》第十三册，北京：中央文献出版社，1998年，第361页。

[63]汉宣帝刘询（公元前91～公元前49年）教训他“好儒”的太子刘奭说：“汉家自有制度，本以霸王道杂之，奈何纯任德教，用周政乎。”这成为中国帝王治国的秘笈。中国伟大的思想家谭嗣同（1865～1898）指出：“二千年来之政，秦政也，皆大盗也；二千年来之学，荀学也，皆乡愿也；惟大盗利用乡愿，惟乡愿工媚大盗。”（《仁学》）一语点破了儒法并用的要害。

[64]马克思（1852）：《路易·波拿巴的雾月十八日》，见《马克思恩格斯全集》第 8卷，北京：人民出版社，1997 年，第217～218页。

[65]恩格斯（1875）：《论俄国的社会问题》，见《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，1995年，第280页。

[66]邓小平（1986）：《关于政治体制改革问题》，见《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第177页。

[67]顾准（1973～1974）：《漫谈民主》、《民主与“终极目的”》，见《顾准文稿》，北京：中国青年出版社，2002 年，第374～397页。

[68]同上书，第453～454页。

[69]包括执政党的各级组织和它的成员也是如此。正像《中国共产党章程》总纲所规定的：“党必须在宪法和法律的范围内活动。”

[70]秦晓（2007）：《“中国现代性方案”求解》，原文摘要载《财经》（总第196期），2007年第21期。

[71]恩格斯（1891）：《＜法兰西内战＞1891年单行本导言》，见《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，1995年，第12～14页。

[72]《邓小平文选》第二卷，北京：人民出版社，1994年，第333页。

[73]转引自王焱：《促进国家政治生活的法治化》，载《方法》，1998年第3期。

第四篇

简短的结论

第12章 结束语

经过30年的市场化改革，中国已经初步建立起社会主义市场经济的基本框架。前面的11章除了第1章是对这一转型的起点，即集中计划经济的考察外，其余的10章对各个方面的转型过程进行了分析。现在，我们对前面章节的讨论作一个简短的总结。

12.1 市场经济的初步建立和它的发展前景

中国在20世纪末期初步建立起来的新经济体制，有着一个重要的特点，就是在政府和国有经济主导下市场经济和命令经济“双轨并存”：一方面，商品买卖和货币交换已经成为社会通行的交易方式，市场价格引导相当大部分资源的流向，这意味着市场在资源配置中已经广泛地发挥作用；另一方面，各级政府仍然掌握着土地等最重要的资源，一些重要行业也保持着国有企业的行政垄断，这就意味着各级政府及其官员在经济资源配置中的作用依然举足轻重，甚至处于关键地位。

在一个按照“增量改革”原则渐次成长起来的新经济体制，存在旧体制的遗产是一种完全正常的现象。问题在于它向哪一个方向继续发展：是逐渐消除旧体制的遗产，向规范的市场经济过渡，还是巩固乃至扩大权力对经济活动的干预，形成一种扭曲的经济体制。

在第2章中我们曾经讲到过，在改革初期，对经济改革的目标有过不同的设想。其中最重要的是两种：一种属意于“政府主导的市场经济”（“东亚模式”）；另一种属意于“自由市场经济”（“欧美模式”）。大致说来，“东亚模式”往往为官员们所钟爱，“欧美模式”则为具有现代经济学知识的学者们所向往。不过，在改革初期命令经济仍然占统治地位、市场体系的发育程度很低，政府不能不肩负很大的协调责任的情况下，两者之间的差异并不十分显著。而在命令经济已经被全面突破、市场的规则又还有待建立的情况下，它们之间的分歧就日益突出了。对于持前一种观点的人们来说，改革的目的已经达到。特别是对于其中一些要求维护从寻租活动获得的既得利益的人们来说，最合意的做法乃是进一步增强各级政府官员不受约束的权力，以便扩大寻租的可能性。但

是，对于持后一种观点的人们来说，改革的目标还远未达到。他们要求坚持改革，进一步完善市场经济体制，建设符合社会上绝大多数人，而不是极少数寻租者利益的法治的市场经济。

于是就像第2章所说，从双轨制确立之日起，中国社会就一直存在一个“向何处去”的问题。两种可能的前途严峻地摆在面前：一条是沿着完善市场经济的改革道路前行，限制行政权力，走向法治的市场经济；另一条是沿着强化政府作用的重商主义的道路前行，走向权贵资本主义（或称官僚资本主义、官家资本主义）的穷途。

这样，中国经济发展的过程就成为一场改革和腐败谁能跑得更快的竞赛。

当1992年邓小平“南方讲话”以后，经济改革的大潮重新被掀起，大幅度削减政府对市场的控制、放开大部分商品和服务价格，或者1997年中共十五大决定按照“三个有利于”的判断标准调整和完善所有制结构，支持民营中小企业的发展，使多种所有制经济共同发展的格局在全国许多地区迅速形成时，迎来了人民收入水平普遍提高、社会各主要阶层的积极性和主动性得到发扬、满意的声音充盈于神州大地的大好局面。

反之，当官商一体、“权力搅买卖”的寻租和设租行为得到加强，“官商”“官工”“官文”“官学”等五花八门的“红顶商人”和贪官污吏犯下了种种罪孽，贫富差别因而扩大时，社会上不满的情绪则会变得强烈起来。

正如我们在第2～11章分析过的，目前社会上存在的种种丑恶现象，从根本上说都是缘于经济改革没有完全到位，政治改革严重滞后，行政权力变本加厉地压制和干预民间正当经济活动，造成广泛寻租活动的结果。大众对这些丑恶现象的正当不满，正可以成为推动改革继续前行、填平陷阱、扫除腐败的重要动力。然而，如果听任改革开放前旧路线和旧体制的捍卫者利用这种情势蒙蔽和迷惑大众，也可以把人们引向歧途。

近年来，在如何看待当前中国社会腐败蔓延加剧、贫富分化加剧等社会问题的讨论中，改革前的旧路线和旧体制支持者给出的解决方案是，扩张政府的权力，加强行政机关对经济生活的干预；工商业实行“国进民退”，实现再国有化；农业重新“归大堆”，实现再集体化。既然中国社会中目前存在的种种权贵资本主义现象，究其根源，就在于不受约束的权力对经济活动的干预和对经济资源的支配，旧路线和旧体制的支持者要求用强化政府和官员的“专政”权力与国有企业的垄断地位的办法来扼制腐败和缩小贫富差别，显然只能适得其反。

如果把观察的镜头推向更远的历史深处，我们也可以从人类在20世纪进行的将近100年改良社会的历史大试验中看得很清楚：如同先贤顾准所说，不管立意多么真诚美好，沿着1789—1871—1917的道路，能够获得的决不会是人们曾经许诺过的地上天国，而只能是大灾难和大倒

退，娜拉出走以后又回到了原处。

总之，对于中国来说，克服社会弊病的正道，在于全面建立和完善市场经济体制，这就是说，要排除特殊利益的干扰，推进市场化的经济改革和民主法治化的政治改革，铲除权贵资本主义的基础，并使公共权力的行使受到宪法法律的约束和民众的监督。除此之外别无他途。

12.2 全面推进改革，完善市场经济体制

为了全面建立和完善市场经济体制，必须坚持不懈地推进以下几方面的改革：

（1）虽然在全国许多地区，特别是沿海地区，《中华人民共和国宪法》所规定的基本经济制度已见雏形，但所有制结构的完善还有很长的路要走。目前，各级政府和国有企业控制着过多的经济资源，特别是土地和资本资源。这是权力寻租活动日益蔓延和腐败难于制止的主要原因。因此，除了政府要坚决摈弃作为裁判员入场踢球和与民争利的错位行为外，还应当继续推进国有经济有进有退的布局调整。国家应当采取一切手段防止一些人利用行政权力在改革过程中蚕食和鲸吞公共财产，避免出现财产初始占有的两极分化。

（2）应当积极探索，大胆试验，及时总结，开拓出各种适应于社会化生产的公有制实现形式。除极少数属于特殊行业的企业可以作为特别法人由国家垄断经营外，绝大多数企业都应当改造为股权多元化的公司。它们作为企业，不应享有任何垄断权力和得到政府的特殊政策优惠。

（3）要认真落实一切有利于国计民生的私营经济发展的方针，取消对民营企业的歧视性规定，落实中共十七大“坚持平等保护物权”，“形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局”的要求。在这方面需要注意的是：对在行政权力仍然多方面干预市场交易的环境中成长的私营企业家而言，特别要教育和支持这一群体抵制个别人结交官府、权力寻租的不良行为。

（4）政府还必须在人民生活水平普遍提高的基础上，尽快把惠及全民的社会保障体系建立起来。同时，要充分运用自己掌握的多种政策工具来帮助社会弱势群体，防止贫富的两极分化，保证共同富裕目标的逐步实现。

（5）厉行法治，建设民主政治。要树立宪法和法律的无上权威，不允许有任何不受约束的权力主体存在。要划定政府的权限范围，防止政府滥用权力和侵犯公民的基本权利。要在公众的广泛参与下，建立符合公认基本正义的法律体系。法律要具有透明性，为公众所周知，使每个人对自己的行为后果有确定的预期。要保证司法的独立性和公正性。

（6）为了建设政治文明下法治的市场经济，政府要做的事情首先是规范自身的行为。政府在市场经济中的职能是为社会提供公共服务，而不能对企业和居民的微观事务横加干涉。政府必须实现自己对人民的庄严承诺：“坚决不管那些不该管也管不好的事情，努力管好那些应该管而没有管或者没有管好的事情。”

以上这些为建设富裕、民主、文明、和谐的中国而进行的改革和中国的执政党——中国共产党所承诺的社会主义目标是完全一致的。正如邓小平再三再四地说过的，社会主义的原则、社会主义的特点、社会主义的本质在于发展社会生产力和逐步实现共同富裕。在改革进程中坚持社会主义的大方向，也就意味着每一项具体的改革措施都要有利于社会生产力的提高和共同富裕目标的逐步实现。

应当承认，作为一个邓小平所说的“封建专制传统比较多，民主法制传统很少”的国家，中国建立实行宪政、民主和法治的市场经济，是一项十分伟大然而极其艰巨的任务。但是，为了中国能够在这个不断进步的时代自立于世界民族之林，这乃是关键的一步。因此，在继续完成市场经济改革任务的同时，积极而慎重地推进政治改革，将是未来中国改革的主题。

主要参考文献

阿格塔米尔（Antoinevan Agtmael, 2006）：《世界是新的：新兴市场崛起与争锋的世纪》，北京：东方出版社，2007年。

白重恩（2007）：《发达市场经济国家医疗体制改革的经验》，载《比较》，第 32辑，北京：中信出版社，2007年。

蔡昉：《刘易斯拐点：中国经济发展新阶段》，北京：社会科学文献出版社，2008年。

蔡昉主编：《中国经济转轨30年》，北京：社会科学文献出版社，2008年。

财政部税政司：《中国税制改革三十年回顾》，见谢旭人主编：《中国财政改革开放三十年》，北京：经济科学出版社，2008年。

陈清泰主编：《加快中小企业改革的步伐》，北京：中国经济出版社，1996年。

陈清泰、吴敬琏、谢伏瞻主编：《国企改革攻坚15题》，北京：中国经济出版社，1999年。

陈锡文：《中国农村改革：回顾与展望》，天津：天津人民出版社，1993年。

戴蒙德、巴尔（Peter Diamond& Nicholas Barr, 2004）：《中国社会保障体制改革：问题和建议》，载《比较》，第24、25辑，北京：中信出版社，2006年。

杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京：人民出版社，2005年。

费尔德斯坦、利伯曼（Martin Feldstein & Jeffrey Liebman, 2006）：《实现中国养老保险体制的潜力》，载《比较》，第24辑，北京：中信出版社，2006年。

格雷戈里和斯图尔特（Paul R. Gregory & Robert C. Stuart, 1985）：《比较经济体制学》第 1 版，上海：上海三联书店，1994年；Gregory, Paul R. & Robert C. Stuart （1995）: Comparative Economic Systems, Fifth Edition, Houghton Mifflin Co.

哈耶克（Friedrich A. von Hayek, 1945）：《个人主义与经济秩序》，北京：生活·读书·新知三联书店，2003年。

韩俊：《中国解决改革 30 年——农村经济卷》，重庆：重庆大学出版社，2008年。

侯赛因、斯特恩：《中国的公共财政、政府职能与经济转型》，载《比较》，第26辑，北京：中信出版社，2006年。

黄明：《全球金融危机——启示与应对》，载《比较》，第39辑，北京：中信出版社，2008年。

黄佩华、黑迪（C. Heady）、胡永泰：《中国财政改革与财政管理》，北京：中国财政经济出版社，1993年。

江平：《私权的呐喊：江平自选集》，北京：首都师范大学出版社，2008年。

金雁、秦晖：《经济转轨与社会公正》，郑州：河南人民出版社，2002年。

经济发展与发展组织：《OECD国有企业公司治理指引》，北京：中国财政经济出版社，2005年。

经济合作与发展组织（2004）：《OECD公司治理原则》，北京：中国财政经济出版社，2005年。

景学成、李德主编：《中国金融体系新框架》，北京国际金融论坛，2008年。

科尔奈（1992）：《社会主义体制》，北京：中央编译出版社，2007年。

科尔奈、翁笙和（2001）：《转轨中的福利、选择和一致性：东欧国家卫生部门改革》，北京：中信出版社，2003年。

克鲁格曼：《萧条经济学的回归和 2008 年经济危机》，北京：中信出版社，2009年。

拉迪（Nicholas R. Lardy）：《未完成的中国经济改革》，北京：中国发展出版社，1999年。

拉迪（Nicholas R. Lardy）：《中国融入全球经济》，北京：经济科学出版社，2002年。

李剑阁：《中国企业改革和股票市场发展》，载《改革》，1996年第6期。

李扬：《中国金融改革30年》，北京：中国社会科学文献出版社，2008年。

厉以宁：《关于经济改革中急待研究的几个理论问题》，载《经济发展与体制改革》，1986年第5期；《转型发展理论》，北京：同心出版社，1996年。

梁能主编：《公司治理结构：中国的实践与美国的经验》，北京：中国人民大学出版社，2000年。

林毅夫：《制度、技术与中国农业发展》，上海：上海三联书店，1992年。

林重庚、豪斯曼（Richardo Hausmann）、斯宾塞等（Michael Spence）：《中国和全球经济：中期问题和对策》，载《比较》第24辑，北京：中信出版社，2006年。

林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》第 2 版，上海：上海人民出版社、上海三联书店，1999年。

林毅夫、蔡昉、李周（1999）：《中国的奇迹：发展战略和经济改革》（增订版），上海：上海人民出版社、上海三联书店，2003年。

刘国光、赵人伟：《当前中国经济体制改革遇到的几个问题》，见中国经济体制改革研究会编：《宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际讨论会言论选编》，北京：经济日报出版社，1985年，第193～203页。

刘克崮、贾康编：《中国财税改革 30年：亲历与回顾》，北京：北京经济科学出版社，2008年。

刘小玄：《奠定中国市场经济的微观基础》，上海：上海人民出版社，2008年。

刘遵义（2000）：《关于中国社会养老保障体系的基本构想》，载《比较》，第6辑，北京：中信出版社，2003年。

隆国强：《全球化条件下中国对外开放的机遇与挑战》，见王梦奎、陆百甫、卢中原等：《新阶段的中国经济》，北京：人民出版社，2002年。

楼继伟（1982~2000）：《中国改革：波浪式前进》，北京：中国发展出版社，2001。

楼继伟：《中国三十年财税改革的回顾与展望》，见中国经济50人论坛编：《中国经济 50 人看三十年》，北京：中国经济出版社，2008年。

楼继伟、李克平（1993）：《建立一个规范、有效的财政新体制》，见吴敬琏等编：《建设市场经济的总体构想与方案设计》，北京：中央编译出版社，1996年。

罗兰（Gerard Roland, 2000）：《转型与经济学》，北京：北京大学出版社，2002年。

马晓河等：《我国农村税费改革研究》，北京：中国计划出版社，2002年。

迈尔（Thomas Meyer, 1980）：《社会民主主义导论》，北京：中央编译出版社，1996年。

毛泽东（1956）：《论十大关系》，《毛泽东选集》第五卷，北京：人民出版社，1977年。

Barry Naughton（2007）: The Chinese Economy: Transitions and Growth（《中国经济：转轨和增长》），Cambridge: The MIT Press.

农业部课题组：《新农村建设战略研究》，北京：中国农业出版社，2006年。

农业部软科学委员会办公室：《农民收入与劳动力转移》，北京：中国农业出版社，2001年。

钱德勒（1977）：《看得见的手——美国企业的管理革命》，北京：商务印书馆，1987年。

钱颖一：《市场与法治》、《政府与法治》，见《现代经济学与中国经济改革》，北京：中国人民大学出版社，2003年。

钱颖一、黄海洲（2001）：《加入世贸组织后金融的稳定与发展》，钱颖一：《现代经济学与中国经济改革》，北京：中国人民大学出版社，2003年。

青木昌彦、钱颖一编：《转轨经济中公司治理结构——内部人控制和银行的作用》，北京：中国经济出版社，1995年。

青木昌彦、吴敬琏编：《从威权到民主——可持续发展的政治经济学》，北京：中信出版社，2008年。

萨穆利（Laszlo Szamuely, 1974）：《社会主义经济制度的最初模式》，长沙：湖南人民出版社，1984年。

世界贸易组织：《世界贸易报告》（历年），北京：中国财政经济出版社。

世界银行（1997）：《中国2020：老龄保障——中国的养老保险制度改革》，北京：中国财政经济出版社，1997年。

史晋川、金祥荣等：《制度变迁与经济发展——温州模式研究》，杭州：浙江大学出版社，2002年。

Andrei Shleifer& Robert Vishny（1997）：“A Survey of Corporate Governance”（《公司治理考察》），*The Journal of Finance*，52: 737～783。

施莱弗、维什尼（Andrei Shleifer& Robert W. Vishny, 1998）：《掠夺之手——政府病及其治疗》，北京：中信出版社，2004年。

斯蒂格利茨（1989）：《政府为什么干预经济——政府在市场经济中的角色》，北京：中国物资出版社，1998年。

斯蒂格利茨（1990）：《社会主义向何处去——经济体制转型的理论与证据》，长春：吉林人民出版社，1998年。

宋晓梧等（2000）：《中国社会保障体制改革与发展报告》，北京：中国人民大学出版社，2000年。

苏联科学院经济研究所编：《政治经济学教科书》（第三版修订本）下册，北京：生活·读书·新知三联书店，1959年。

素帕猜、克利福德（Supchai Panitchpakd and Mark L. Clifford）：《中国重塑世贸：世贸总干事解读入世》，北京：机械工业出版社，2002年。

孙震：《台湾经济自由化的经验与检讨》，载《比较》第25辑，北京：中信出版社，2006年7月。

坦尼夫（Stoyan Tenev)、张春霖、白瑞福特（Loup Brefort)（2002）：《中国的公司治理与企业改革》，北京：中国财政经济出版社，2003年。

特尔-米纳西安、费代利诺（Teresa Ter-Minassian and Annalisa Fedelino）：《中国的财政税收政策与改革：构建和谐社会》，载《比较》，第26辑，北京：中信出版社，2006年。

佟志广等编：《中国与WTO：权威专家话入世》，北京：西苑出版

社，2000年。

沃尔夫（Charles Wolf, Jr.，1988）：《市场或政府——权衡两种不完善的选择》，北京：中国发展出版社，1994年。

吴敬琏：《再论保持经济改革的良好经济环境》，载《经济研究》1985年第5期；《对经济形势的估量和对策建议》，载《经济学动态》1998年第9期；《当前经济形势的分析与展望》，《吴敬琏自选集》，太原：山西经济出版社，2003年，第279~292页。

吴敬琏：《现代公司与企业改革》，天津：天津人民出版社，1994年。

吴敬琏（1991~2001）：《十年纷纭话股市》，上海：上海远东出版社，2001年。

吴敬琏：《发展中国高新技术产业——制度重于技术》，北京：中国发展出版社，2002年。

吴敬琏（2005）：《中国增长模式抉择》（第 4 版），上海：上海远东出版社，2013年。

吴敬琏：《呼唤法治的市场经济》，北京：生活·读书·新知三联书店，2007年。

吴敬琏（2008）：《金融海啸与中国经济》，载《上海大学学报》，2009年第1期。

吴敬琏、樊纲、刘鹤、林毅夫、易纲等编：《中国经济50人看30年：回顾与分析》，北京：中国经济出版社，2008年。

吴敬琏、林毅夫：《划拨国有资产归还国家对老职工社保基金欠账》，载《比较》，第6辑，北京：中信出版社，2003年。

吴敬琏、张军扩等：《国有经济的战略性改组》，北京：中国发展出版社，1998年。

吴敬琏、周小川（1986）等：《中国经济改革的整体设计》，北京：中国社会科学出版社，1988年。

吴敬琏、周小川、荣敬本等（1992~1993）：《建设市场经济的总体构想与方案设计》，北京：中央编译出版社，1996年。

吴晓波：《激荡 30年——中国企业 1978~2008》，北京：中信出版社，2008年。

吴晓灵等：《新一轮改革中的中国金融》，天津：天津人民出版

社，1998年。

肖冬连：《历史的转轨：从拨乱反正到改革开放（1979~1981）》，香港：香港中文大学出版社，2008年。

谢平、陆磊：《中国金融腐败的经济学分析》，北京：中信出版社，2005年。

薛暮桥：《关于社会主义经济的若干理论问题》，《薛暮桥晚年文稿》，北京：生活·读书·新知三联书店，1999年。

张景安、罗文等著：《创新精神与创新集群——硅谷的启示》，上海：复旦大学出版社，2002年。

张晓山等：《联结农户与市场——中国农民中介组织探究》，北京：中国社会科学出版社，2002年。

周太和等：《当代中国的经济体制改革》，北京：中国社会科学出版社，1984年。

周小川、王林（1994）：《社会保障：经济分析与体制建议》，见吴敬琏、周小川、荣敬本等著：《建设市场经济的总体构想与方案设计》，北京：中央编译出版社，1996年。

周小川、杨之刚：《1994年中国税制改革：已取得的成绩和待解决的问题》，见吴敬琏等编：《建设市场经济的总体构想与方案设计》，北京：中央编译出版社，1996年。

中国人民银行：《货币政策执行报告》，历年。

中国人民银行研究局：《中国现代中央银行体制——中国人民银行管理体制的重大改革》，北京：中国金融出版社，1999年。

中国证券监督管理委员会：《中国资本市场发展报告》，北京：中国金融出版社，2008年。

中华全国工商业联合会、中国民（私）营经济研究会编：《中国私营经济年鉴》（2006.6 ~ 2008.6），北京：中华工商联合出版社，2008年。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，北京：人民出版社，2006年。

第三版后记

2008年是中国开始市场化改革30周年。中国经济在过去30年中取得了举世瞩目的成就，同时也面临着一系列严峻的挑战。在社会各界总结中国改革和发展的经验教训之际，我们根据近5年来积累的新经验和获得的新认识，参照各界人士对中国经济改革进行的总结，用了将近一年的时间对本书进行了修订。修订工作是这样进行的：

首先，除第1章、第11、12章由我自己修改外，请对有关问题有专门研究的以下诸位学生和同事在原书的基础上负责改出一个修改建议稿本：

第2章 中国改革战略的演变由王青博士负责；

第3章 农村改革由马晓河博士负责；

第4章 企业改革由张春霖博士负责；

第5章 民营经济的发展由朱爱萍博士负责；

第6章 金融改革由廖强先生、文远华博士负责；

第7章 财政税收体制改革由李睿鉴先生负责；

第8章 对外开放由隆国强博士负责；

第9章 建立新的社会保障体系由綦树利先生负责；

第10章 转型时期的宏观经济政策由魏加宁博士负责；

修改建议稿本完成后，再由我根据自己平日积累起来的一些修改想法，写出初稿。然后，在2009年6月邀请了范世涛、李睿鉴、李辑、王娴、王青、文远华、吴庆、朱爱萍等诸君在天津蓟县用两周时间对全书初稿逐章进行审读、讨论和提出修订意见，并对各章再次进行修订。

最后由我逐章统改定稿。

王青博士除负责一些章节的修改，还负责全书写作的组织协调工作。此外，还承担了繁重的文字处理工作。李辑女士也承担了部分文字处理和数据查证工作。中信出版社的肖梦与吴素萍也为本书部分人物小传的撰写提供了帮助。

对于上述诸位的辛勤劳作，我深表谢意。没有他们的努力，这样浩繁的修订任务是难以在一年的时间内完成的。

本书第一版《当代中国经济改革：战略与实施》和第二版《当代中国经济改革》均由上海远东出版社出版。此次修订出版的是第三版。在与上海远东出版社多年的合作中，无论时间多么紧迫或版式如何繁杂，给编辑、加工和排印增加了多么大的困难，都得到了出版社同仁特别是责任编辑的理解和全力的支持。对他们的通力合作，谨表示诚挚的谢意。

在本书出版之际，我真诚地希望听到来自读者的反馈，也敬请同行朋友不吝批评指正。

吴敬琏

2009年8月